HOUSE OF COMMONS
CANADA

OPENING CANADIAN COMMUNICATIONS TO THE WORLD

Report of the Standing Committee on Industry, Science and Technology

Walt Lastewka, M.P.
Chair

April 2003

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

OPENING CANADIAN COMMUNICATIONS TO THE WORLD

Report of the Standing Committee on Industry, Science and Technology

Walt Lastewka, M.P.
Chair

April 2003

STANDING COMMITTEE ON INDUSTRY, SCIENCE AND TECHNOLOGY

CHAIR

Walt Lastewka, M.P.	St. Catharines, Ontario

VICE-CHAIRS

Dan McTeague, M.P.	Pickering—Ajax—Uxbridge, Ontario
James Rajotte, M.P.	Edmonton Southwest, Alberta

MEMBERS

André Bachand, M.P.	Richmond—Arthabaska, Québec
Larry Bagnell, M.P.	Yukon, Yukon
Paul Crête, M.P.	Kamouraska—Rivière-du-Loup—Témiscouata—Les Basques, Québec
Brian Fitzpatrick, M.P.	Prince Albert, Saskatchewan
Cheryl Gallant, M.P.	Renfrew—Nipissing—Pembroke, Ontario
Jocelyne Girard-Bujold, M.P.	Jonquière, Québec
Serge Marcil, M.P.	Beauharnois—Salaberry, Québec
Brian Masse, M.P.	Windsor West, Ontario
The Hon. Gilbert Normand, M.P.	Bellechasse—Etchemins—Montmagny—L'Islet, Québec
Andy Savoy, M.P.	Tobique—Mactaquac, New Brunswick
Brent St. Denis, M.P.	Algoma—Manitoulin, Ontario
Paddy Torsney, M.P.	Burlington, Ontario
Joseph Volpe, M.P.	Eglinton—Lawrence, Ontario

CLERK OF THE COMMITTEE

Jean-François Pagé

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Lalita Acharya, Analyst
Geoffrey Kieley, Analyst
Daniel Shaw, Analyst

103-06257/

THE STANDING COMMITTEE ON INDUSTRY, SCIENCE AND TECHNOLOGY

has the honour to present its

THIRD REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Standing Committee on Industry, Science and Technology proceeded to a study on the Foreign Investment Restrictions Applicable to Telecommunications Common Carriers. After hearing evidence, the Committee agreed to report to the House as follows:

TABLE OF CONTENTS

CHAIR'S FOREWORD ix

TELECOMMUNICATIONS AND BROADCASTING LANDSCAPE IN CANADA xi

LIST OF RECOMMENDATIONS xiii

INTRODUCTION 1

CHAPTER 1: FOREIGN OWNERSHIP RULES AND RATIONALE 5

The Foreign Ownership Policy Decision and the *Telecommunications Act* 5
Canada and the World 7
The ABT and WTO Negotiations 9

CHAPTER 2: FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS AND INVESTMENT: IS THERE A CONNECTION? 11

Foreign Ownership Restrictions and Foreign Direct Investment 12
A The Statistical Evidence 12
B. The Anecdotal Evidence 14
Cost of Capital and Financial Stability 18
Investment, Industry Structure, Legislative Framework and the Regulatory Environment 22

CHAPTER 3: PUBLIC POLICY OBJECTIVES AND INSTRUMENTS: A BALANCED APPROACH 27

Policy Objectives and Options 27
Status Quo: Canadian Control 27
Canadian Majority Ownership: The 51%/49% Rule 29
Incumbent Provider Restrictions: Tiering 30
Licensing with "Public Interest" Conditions: The Discretionary Approach 32
No Foreign Ownership Restrictions: The Free Entry Approach 34
Objectives and Instruments: Striking a Balance 36

CHAPTER 4: THE CHANGING TELECOMMUNICATIONS LANDSCAPE AND CONVERGENCE 39

The Canadian Telecommunications Landscape 40
New Entrants and Access to New Technologies and Services 41
Universal Access to Services 42

The Internet and Broadband Access 43
Convergence and Broadcasting Distribution Undertakings 46
Canadian Content and the Role of the CRTC 51

CONCLUSION 55

APPENDIX 1: GLOSSARY OF SELECTED TELECOMMUNICATIONS INDUSTRY TERMS 57

APPENDIX 2: MAJOR EVENTS IN CANADIAN TELECOMMUNICATIONS 65

APPENDIX 3: QUESTIONS ON THE IMPACT OF FOREIGN INVESTMENT RESTRICTIONS 67

APPENDIX 4: SUMMARY OF FOREIGN INVESTMENT RESTRICTIONS IN OTHER OECD COUNTRIES 69

APPENDIX 5: LIST OF WITNESSES 73

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 77

DISSENTING OPINIONS

BLOC QUÉBÉCOIS 79

NEW DEMOCRATIC PARTY 83

MINUTES OF PROCEEDINGS 87

CHAIR'S FOREWORD

Canada's economic structure is changing rapidly as the country becomes part of the global knowledge-based, networked economy. Since this economy depends heavily on the efficient communication of information, a modern telecommunications infrastructure and a robust telecommunications sector are essential to Canada's economic success.

In recent years, advances in information and communications technologies (ICTs) and the diffusion of ICTs throughout the economy have increased the efficiency of industry and boosted productivity growth in many industrialized nations, including Canada. Much of the growth in ICT markets is attributable to the telecommunications sector, an industry in which Canada is a world-leader. Expansion and innovation in the telecommunications services sector do not come cheaply; large amounts of capital are required to finance new and enhanced infrastructure. Accessing sufficient levels of high-risk capital on Canada's domestic markets has proven difficult. Attracting foreign capital is, therefore, vital for expansion of the telecommunications sector in Canada.

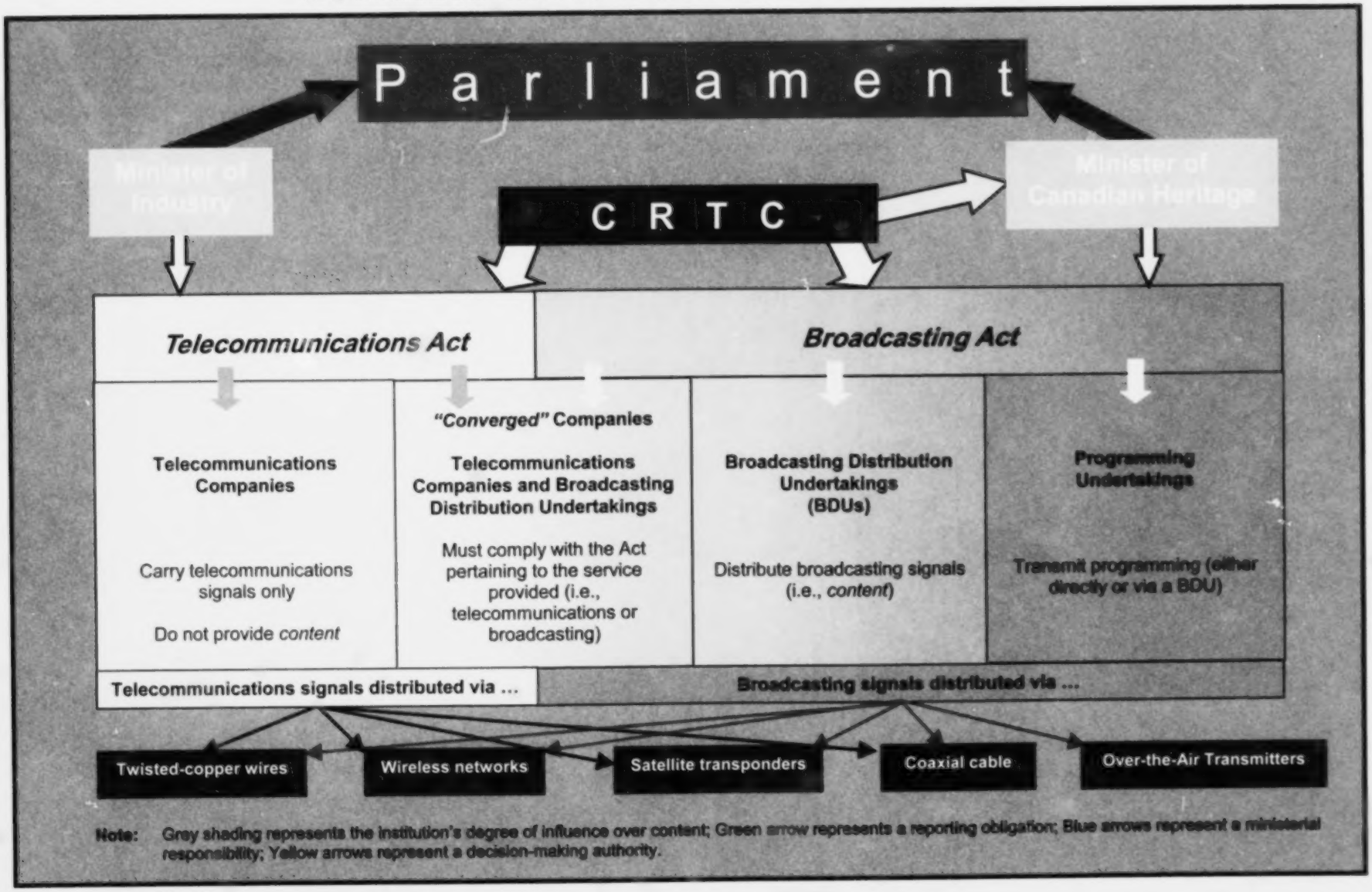
Canada's restrictions on foreign direct investment (FDI) applicable to telecommunications common carriers are intended to ensure that there is a balance between encouraging investment in the sector, and maintaining Canada's sovereignty policy objectives. Concerns have been raised, however, that these restrictions are limiting the telecommunications sector's access to capital and acting as a barrier to innovation and growth in the sector. In response to these concerns, and in the interests of maintaining a modern and competitive telecommunications sector, the Minister of Industry recently called for a review of the FDI restrictions applicable to telecommunications common carriers. The call for such a review also forms part of the federal government's efforts, as presented in its *Canada's Innovation Strategy*, to improve Canada's regulatory environment in order to promote innovation.

In response to the Minister's request, the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology immediately undertook an intensive study of the issue of FDI restrictions applicable to telecommunications common carriers, and heard a wide range of views on this and related issues. The Committee believes that implementing the recommendations contained in this report will help to improve investment and innovation in the Canadian telecommunications sector, provide better services to consumers, and achieve the government's telecommunications policy goals.

I would like to thank the individuals and companies that took part in this series of hearings, and express my appreciation to them for the helpful insights and analysis they provided. The Committee will continue to work hard to ensure that Canada's telecommunications sector has the necessary levels of investment to be innovative and

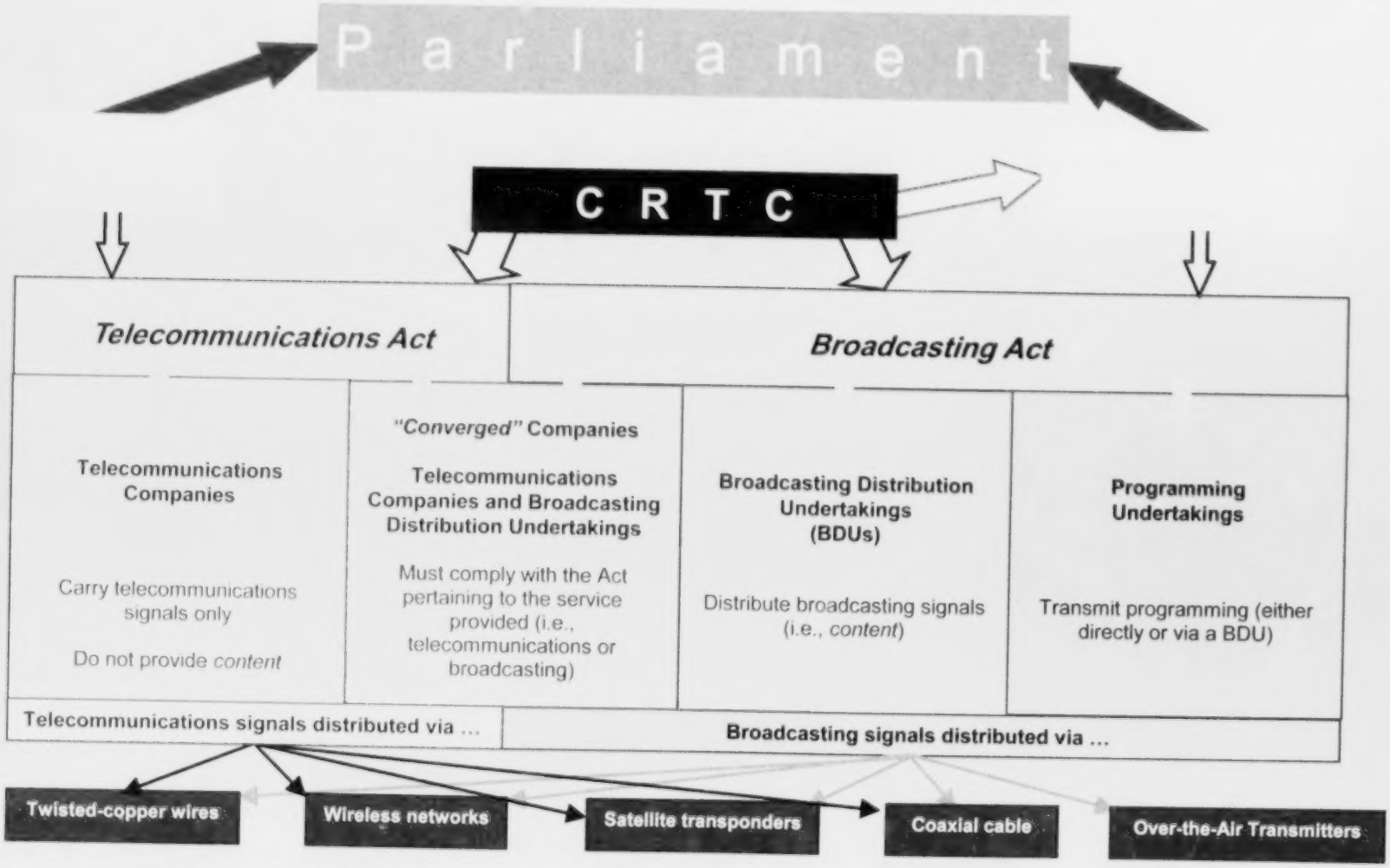
competitive in today's globally networked economy. The Committee believes that it is essential that the federal government and Parliament keep abreast of technological and industrial changes in the telecommunications services sector. The legislative framework governing the sector should reflect, and even anticipate, change in order that growth and innovation is not constrained by outdated legislation. In closing, the Committee looks forward to having the Minister appear before the Committee to explain how the federal government will act on the Committee's recommendations.

TELECOMMUNICATIONS AND BROADCASTING LANDSCAPE IN CANADA



Note: Grey shading represents the institution's degree of influence over content; Green arrow represents a reporting obligation; Blue arrows represent a ministerial responsibility; Yellow arrows represent a decision-making authority.

TELECOMMUNICATIONS AND BROADCASTING LANDSCAPE IN CANADA



Note: Grey shading represents the institution's degree of influence over content; Green arrow represents a reporting obligation; Blue arrows represent a ministerial responsibility; Yellow arrows represent a decision-making authority.

LIST OF RECOMMENDATIONS

CHAPTER 2: FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS AND INVESTMENT: IS THERE A CONNECTION?

1. That the Government of Canada amend the *Telecommunications Act* to require a mandatory five-year review of the Act by a parliamentary committee.

CHAPTER 3: PUBLIC POLICY OBJECTIVES AND INSTRUMENTS: A BALANCED APPROACH

2. That the Government of Canada prepare all necessary legislative changes to entirely remove the existing minimum Canadian ownership requirements, including the requirement of Canadian control, applicable to telecommunications common carriers.

CHAPTER 4: THE CHANGING TELECOMMUNICATIONS LANDSCAPE AND CONVERGENCE

3. That the Government of Canada ensure that any changes made to the Canadian ownership and control requirements applicable to telecommunications common carriers be applied equally to broadcasting distribution undertakings.

4. That the Government of Canada strike a special parliamentary committee to undertake a comprehensive review of the governance structure of both telecommunications and broadcasting sectors in Canada in light of technological convergence. The review should include, as a minimum, an examination of:

   (a) the regulatory framework governing Canada's telecommunications and broadcasting sectors;

   (b) approaches that the federal government could adopt to continue to facilitate broadband deployment in rural and remote communities;

   (c) federal departmental organization (Industry Canada and Canadian Heritage); and

   (d) the jurisdiction, role and mandate of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

INTRODUCTION

The National Broadband Task Force requested a review of Canada's foreign ownership rules in telecommunications and broadcasting distribution in 2001. At that time, the Task Force was concerned that the restrictions might be impeding industry participation in the competitive deployment of broadband infrastructure in Canada. Since then, a second call for such a review emerged from the consultative sessions held by Industry Canada with the public and the business community as part of *Canada's Innovation Strategy* in 2002. This time, the concern was that the restrictions form a barrier to capital acquisition, and possibly to attracting highly skilled people, needed to fuel innovation in one of the leading sectors of the knowledge-based economy — an economy that Canadians have been building for some time and which the government is actively promoting.

This new economy trades on intellectual capital, not physical assets, but it must ride the rails of a world-leading communications infrastructure. [John McLennan, AT&T Canada, 14:15:45]

Our telecom infrastructure may be adequate for today but as the wired world evolves, one day further capital will be needed. Those investments will be important to our competitiveness as a nation, to our ability to create the lasting knowledge-based jobs on which so much of our future depends. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:05]

Although these two calls for a review of Canada's foreign ownership rules as they apply to telecommunications common carriers and broadcasting distribution undertakings[1] are relatively recent, their underlying concerns began to surface several years ago when the sector was opened up to competition in the wake of advances in information and communications technologies. These new, innovative technologies are radically changing the sector's industrial structure. Digital and data compression technologies, along with fibre-optic cable, which carries information on a pulse of light, wireless systems, which make use of the electromagnetic spectrum, and the Internet, which is an intricate network of computer networks, are now making it possible to transmit voice and data communications and audio and video entertainment services over telephone, microwave, satellite and cable television company facilities. Traditionally, because of technological constraints, audio and video communications were the distinct preserve of telephone and radio or television facilities and networks. Recent innovations, however, have blurred the conventional boundaries between telecommunications, broadcasting distribution and computing activities, and are

[T]here are some troubling trends. The income gap with our largest trading partner, the United States, is growing. … Fierce global competition for the best knowledge workers is a hallmark of the knowledge economy. Canada's share of North American foreign direct investment, or FDI, is declining. [Peter Harder, Industry Canada, 12:9:35]

[1] Broadcasting distribution undertakings ("BDUs") include cable companies, direct-to-home (DTH) satellite service providers and multipoint distribution systems.

paving the way for the convergence of information carriage services over what has been dubbed the "Information Highway."

[I]f you talk to the high-tech companies, the answer is "You ain't seen anything yet" in investment in ... the next generation wireless, the next generation satellite, the next generation digital TV, interactive TV, interactive wireless, radio ... The industry is telling us "We need access to funds." [Michael Binder, Industry Canada, 12:11:05]

Telephone, broadcasting distribution undertakings and independent Internet service providers, who are chasing the same customers in the provision of Internet and broadband services, are eager to build this digital highway. This commercial enthusiasm, however, brings with it both advantages and drawbacks. On the negative side, simultaneous and competitive development of services is leading to duplicative infrastructure. On the positive side, the move to a more competitive market structure promises more new value-added services, greater managerial efficiency, and a more efficient deployment of telecommunications infrastructure — all of which are likely to outweigh the added costs of duplication. In any event, competition is undermining the long-standing "natural monopoly" structure of the telephone and cable television networks and the need for heavy-handed regulation.[2]

I try very hard ... not to use the word "deregulation,"... we have not sought in this country ... to go abruptly from monopoly to total free competition. We have gone through a transition, where the incumbent [has] obligations to subsidize remote and rural service. ... So the word ... is "liberalization," [Hudson Janisch, University of Toronto, 16:16:40]

In the transition from monopoly to competition, Canada's regulator — the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) — has adopted a regulatory forbearance model. This model is based on a different concept than that of complete deregulation, as it involves discretionary decision making by the regulator on the means, terms, and timing of implementation. In practice, regulatory forbearance involves only a limited withdrawal of industry supervision and/or a substitution of less burdensome forms of regulation (sometimes called light-handed regulation). In Canada's case, the historical, regulated cross-subsidy pricing formulas among various telecommunications services and a commitment to universal service remain intact. Hence, a review of the foreign ownership rules in telecommunications must take into consideration their impacts on these public policies, on the

[2] In the case of telecommunications, a "natural monopoly" is said to arise because service provision requires an expensive up-front capital outlay involving an extensive cable network, the construction of numerous call-switching stations, and the creation of a variety of support services. The development of these infrastructure and services engender economies of scale so large that one firm can deliver the services at far less cost than two or more firms. To avoid the costs of duplicative infrastructure, governments have granted territorially defined monopolies to selected companies in return for their adherence to regulations aimed at protecting consumers from monopoly pricing structures, as well as for their compliance and cooperation in pursuing other public policy objectives.

authority of the CRTC, and on the forbearance structure already in place.

The Speech from the Throne in 2002 emphasized that the knowledge economy demands more creative approaches to regulation, and the concept of "Smart Regulation" was born. At the request of the Minister of Industry, this committee has been given a mandate to review all foreign ownership restrictions imposed on telecommunications common carriers. Similar restrictions are imposed on broadcasting distribution undertakings — different from that of telecommunications carriers today only in that the Chief Executive Officer of a broadcasting carrier must be a Canadian — and are undergoing simultaneous review as part of a general study of the broadcast sector by our sister committee, the House of Commons Standing Committee on Canadian Heritage.

We don't lose any control over the system if we open up foreign ownership. The CRTC continues to have … the same regulatory powers. [Francis Fox, Rogers AT&T Wireless Inc., 13:16:55]

The mandate of this committee's review was to examine the impact on the telecommunications industry of foreign direct investment restrictions applicable to telecommunications common carriers, and whether changes could be made to these restrictions without compromising national interests. To accomplish this task, the Committee has structured this report into four chapters. In Chapter 1, the Committee reviews Canada's foreign ownership restrictions in the context of the foreign ownership regimes of other Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) member countries. The Committee also examines Canada's relative position in terms of its commitments to liberalize telecommunications services among signatory countries of the Agreement on Basic Telecommunications. In Chapter 2, the Committee investigates allegations of adverse impacts on investment, industry structure, and financial stability of the sector of Canada's foreign ownership restrictions. The Committee also reviews the legislative framework and regulatory structure of the telecommunications sector to see if they encourage investment and innovation within the sector. In Chapter 3, the Committee considers various foreign ownership rules and other policy instruments in the context of five policy options. The Committee selects the option it believes best balances the objectives of ensuring Canada's identity and sovereignty, and encouraging FDI as a means of

Neither culture nor content are part of this review. It should be stressed that the context [of the review is] one of policy mechanisms, not policy objectives. … The question for the review is how best to achieve these objectives. [Peter Harder, Industry Canada, 12:9:40]

This review is not about whether we should change these policy objectives ... Rather, it is a review which seeks to understand if there are better policy mechanisms or instruments for achieving these objectives. [Peter Harder, Industry Canada, 12:9:50]

maintaining a modern telecommunications infrastructure and services. In Chapter 4, the Committee explores whether changing the FDI restrictions applicable to telecommunications common carriers will increase access to emerging telecommunications technologies or improve services for consumers. The Committee also addresses the issue of technological convergence and examines whether broadcasting distribution undertakings should be subject to the same foreign ownership rules as telecommunications common carriers. Finally, the Conclusion summarizes the Committee's recommendations to the government.

CHAPTER 1
FOREIGN OWNERSHIP RULES AND RATIONALE

The Foreign Ownership Policy Decision and the *Telecommunications Act*

For most of Canada's history, there has been substantial foreign investment in its telecommunications sector. Like most other capital-intensive industries in Canada, the telecommunications sector could not have developed as extensively and as quickly as it did if it were not for foreign capital, particularly American capital. Foreign ownership restrictions, or foreign direct investment restrictions, in telecommunications are a relatively recent phenomenon in Canada. Foreign ownership restrictions imposed on telecommunications common carriers first appeared in Canada in 1984 when the Department of Communications issued its first national cellular radio licence to Rogers Cantel Inc. The chosen limit was 20% of the voting stock in the corporation. In 1987 and then in 1991, the *Teleglobe Canada Act* and the *Telesat Canada Act*, respectively, placed foreign ownership restrictions on telecommunications companies — the two companies that bear these names. Also in 1987, the Minister of Communications issued a comprehensive policy document, entitled *A Policy Framework for Telecommunications in Canada*, in which the government stated "domestic ownership of Canada's telecommunications infrastructure is essential to national sovereignty and security." At this same time, the Minister announced that:

> *To harmonize Canadian policy with that of other countries and ensure our national sovereignty, security and economic, social and cultural well being, legislation will soon be tabled. The guidelines of Canadian control and 80 percent ownership for Type I carriers are effective from the time of announcement.*

Although this rule came into effect in 1987, the specifics of its application were not embodied in law until the passage of the *Telecommunications Act* in 1993. Section 16 of the Act requires that in order to be eligible to operate in Canada, a telecommunications common carrier

Under the Telecommunications Act, *telecommunications carriers that own or operate facilities are required to be Canadian owned and controlled. That means that Canadians must own not less than 80% of the corporation's voting shares, 80% of the members of the board of directors must be Canadian, and the corporation must not be otherwise controlled by persons who are not Canadian.* [Larry Shaw, Industry Canada, 12:9:50]

The regulations also permit up to one-third for an ownership of the voting shares of a telecom holding company. This is done by defining "What is Canadian" for the purposes of the Act. Obviously a Canadian citizen is a Canadian for the purpose of measuring Canadian ownership, but also a Canadian corporation or a qualified corporation … is defined as "Canadian". To be a qualified corporation, it must have a maximum of one-third foreign ownership and be controlled, in fact, by Canadians. [Larry Shaw, Industry Canada, 12:9:50]

must be a "Canadian-owned and controlled corporation," incorporated or continued under the laws of Canada.[3] More specifically, subsection 16(3) of the Act defines Canadian ownership and control as follows:

[F]or example, if we use BCE as the holding company, and Bell Canada as the operating company, there can be up to 20% direct foreign ownership of Bell Canada, and up to one-third foreign ownership of BCE. When you do the math and work it through, you end up with 46.6% combined direct and indirect foreign ownership. [Larry Shaw, Industry Canada, 12:9:50]

(*a*) not less than eighty per cent of the members of the board of directors of the corporation are individual Canadians;

(*b*) Canadians beneficially own, directly or indirectly, in the aggregate and otherwise than by way of security only, not less than eighty per cent of the corporation's voting shares issued and outstanding; and

(*c*) the corporation is not otherwise controlled by persons that are not Canadians.

This domestic ownership requirement was later supplemented by an indirect ownership rule. In 1994, the Government of Canada promulgated the *Canadian Telecommunications Common Carrier Ownership and Control Regulations*, which set the minimum Canadian ownership level for ownership at the holding company level at 66⅔% of voting shares.[4] Since 27 November 1996, section 10 of the *Radiocommunication Regulations*, pursuant to the *Radiocommunication Act*, requires that persons or entities eligible to be issued radio licences as radiocommunication common carriers must meet Canadian ownership and control requirements that are identical to those established for telecommunications common carriers.

BCTel and QuebecTel were grandfathered under the Telecommunications Act when it came into force. However, since that time, the company has merged with AGT, or what became TELUS ... is now below the ownership level so that TELUS is no longer grandfathered. It's subject to exactly the same rules as every other company ... [Larry Shaw, Industry Canada, 12:11:00]

---

[3] All facilities-based "basic" telecommunications service companies (not resellers and not value-added service providers) are covered under the Act, but BCTel and QuébecTél were provided a "grandfathering" exception. These two companies were at the time 50% owned by GTE Inc., which was later acquired by Verizon Inc. However, with the merger of BCTel, QuébecTél and AGT Inc. (itself a merger of two Alberta-based telephone operating companies) to form TELUS Corporation, there has been significant foreign ownership dilution that puts the merged telecommunications company in compliance with both the direct 20% and the aggregate 46⅔% ownership rules of the Act. The grandfathering clause did not carry over to TELUS Corporation and has been expunged.

[4] The 66⅔% minimum level for Canadian ownership meant that a foreign company that held 20% of the voting stock of a Canadian telephone operating company could now also have a 33⅓% stake in a company that held the remaining 80% voting stock of the Canadian telephone operating company. Multiplying 33⅓% by 80% and adding 20% leads to the current aggregate direct and indirect foreign ownership limit of 46⅔%.

Canada and the World

In 1987, the Government of Canada justified its imposition of foreign ownership restrictions on facilities-based telecommunications carriers in order "to harmonize Canadian policy with that of other countries and ensure our national sovereignty, security and economic, social and cultural well-being." However, just 10 years later, Canada and many countries belonging to the World Trade Organization (WTO) adopted the Agreement on Basic Telecommunications (ABT), which has led to significant liberalization of trade and investment in basic telecommunications services. Under the ABT, many member countries of the OECD have reduced or eliminated their foreign ownership restrictions, and Canadian policy is out of step with that of the international community: almost all other OECD countries have more liberal telecommunications foreign investment regimes than Canada. Indeed, Industry Canada reports that only Turkey has tighter restrictions on foreign capital investment in basic telecommunications (see Figure 1.1). By the end of 2003, Canada's FDI regime could be the most restrictive in the OECD.

[A]lmost all other OECD countries have telecommunications investment regimes more liberal than Canada. Only Turkey is more closed, but it too has indicated that when its monopoly for the state owned provider ends later this year, it will allow up to 49% foreign investment. [Peter Harder, Industry Canada, 12:9:40]

Like Canada, many OECD countries have relatively small economies that are challenged by sovereignty issues. Some of these countries have concluded that the benefits of increasing access to foreign capital outweigh the implicit costs of any associated loss in sovereignty. Other nations have sought policy mechanisms other than industry-wide foreign ownership restrictions to resolve their sovereignty issues (see Appendix 4). For example, in New Zealand, there is a statutory 49.9% limit on foreigners owning shares in Telecom New Zealand, along with the government possessing a "golden share" or "Kiwi share";[5] all other telecommunications operators are not subject to any restrictions whatsoever on the foreign direct investment they obtain. In Australia, the once fully government-owned and leading telecommunications company, Telstra, will be subject to a 35% limit on total foreign ownership and a 5%

Golden shares are also a tool that is used to limit access to incumbents ... these golden shares are held by governments in Italy, Hungary, Netherlands, Spain and Turkey. I should note that the European Commission has said that it will take action against member states that continue to maintain golden shares. [Dimitri Ypsilanti, Organisation for Economic Co-operation and Development, 19:15:40]

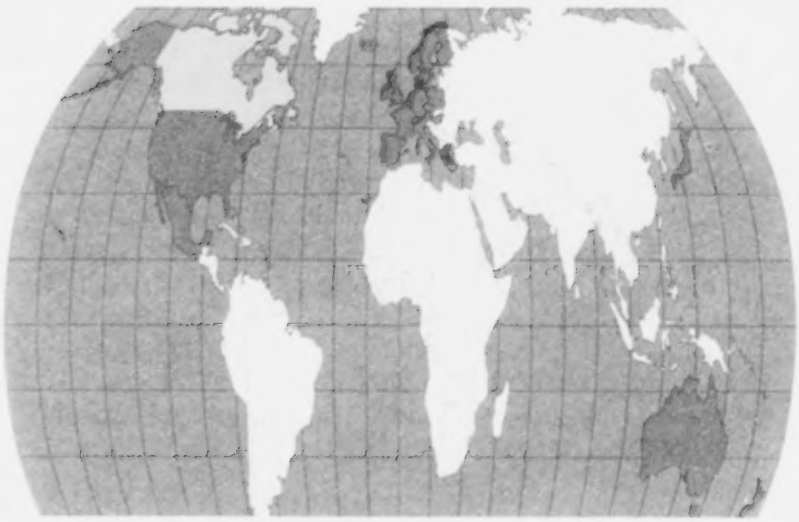
---

[5] A "golden share" is a share held by the government in a privatized company that could entitle the government to a veto over major dispositions of assets, a change of control, mergers or other major corporate changes. A golden share is commonly used to permit the government to relinquish majority ownership over state-owned enterprises, yet still retain a measure of control to assuage the political opposition to privatization.

limit on individual foreign ownership, while the rest of the sector must undergo a foreign investment approval regime which is applied to all sectors of the economy. Public ownership of the incumbent telecommunications provider is also a popular alternative.

Australia has a system of prior approval, which most market players don't view as being restrictive in that it's automatically granted to WTO signatories, the signatories of the basic telecom agreement with the WTO. [Dimitri Ypsilanti, Organisation for Economic Co-operation and Development, 19:15:35]

Figure 1.1
International Benchmarking
Investment Restrictions in OECD Countries



Similar to Canada	Less Restrictive than Canada	More Restrictive than Canada
South Korea	Australia, Austria, Belgium, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Luxembourg, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States	Turkey

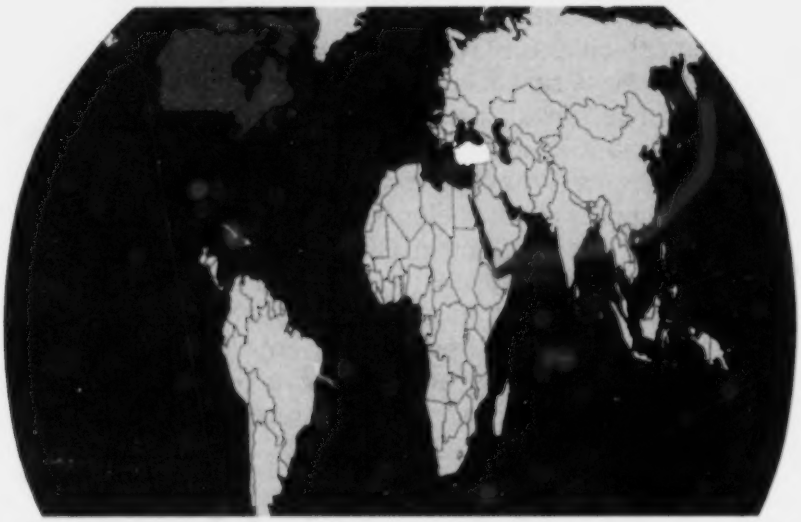
New Zealand is an interesting case because they have a two-tier approach to limiting ownership in the incumbent. First, there's an overall limitation of 10% on voting shares that any single party can hold without any prior consent. In addition, there's a cap on foreign ownership. [Dimitri Ypsilanti, Organisation for Economic Co-operation and Development, 19:15:35]

Source: Industry Canada, *Reviewing Telecommunications Foreign Investment in the Context of the Innovation Strategy*, p. 5.

limit on individual foreign ownership, while the rest of the sector must undergo a foreign investment approval regime which is applied to all sectors of the economy. Public ownership of the incumbent telecommunications provider is also a popular alternative.

Australia has a system of prior approval, which most market players don't view as being restrictive in that it's automatically granted to WTO signatories, the signatories of the basic telecom agreement with the WTO. [Dimitri Ypsilanti, Organisation for Economic Co-operation and Development, 19:15:35]

Figure 1.1
International Benchmarking
Investment Restrictions in OECD Countries



Similar to Canada		More Restrictive than Canada
South Korea	Australia, Austria, Belgium, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Luxembourg, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States	Turkey

New Zealand is an interesting case because they have a two-tier approach to limiting ownership in the incumbent. First, there's an overall limitation of 10% on voting shares that any single party can hold without any prior consent. In addition, there's a cap on foreign ownership. [Dimitri Ypsilanti, Organisation for Economic Co-operation and Development, 19:15:35]

Source: Industry Canada, *Reviewing Telecommunications Foreign Investment in the Context of the Innovation Strategy*, p. 5.

The sovereignty issue, however, also concerns countries with large economies. The United States has established a licensing regime whereby the country's regulator, the Federal Communications Commission (FCC), reviews all foreign mergers or takeovers within the sector that involve more than 20% of the voting stock of a telecommunications common carrier to ensure that they are in the "public interest." Clearly, the experiences of these countries, in terms of striking the right balance between encouraging investment in the telecommunications sector and maintaining their sovereignty and security, are of particular interest to the Committee.

There are no restrictions on the nationality of people who run a Telco. British Telecom is now actually run by a Dutchman. One of the mobile companies has a chief executive who is American. One of two deputy chief executives in BT is French; and we benefit hugely from the range of expertise that having these executives come into the UK has delivered. [David Edmonds, OFTEL, Government of the United Kingdom, 22:9:45]

The ABT and WTO Negotiations

Foreign ownership regimes have been, and continue to be, a negotiating element in WTO negotiating rounds, the next round of which will take place sometime between 2005 and 2007. Canada should, therefore, consider any initiative to liberalize its foreign ownership restrictions in the context of overall trade policy. Canada might be able to extract concessions in telecommunication services or in some other important domain, such as agriculture, in return for liberalizing its foreign ownership regime in telecommunications.

We made significant contributions to liberalization in several areas of which you're familiar while dodging the main bullet on removal or substantial reduction of foreign investment restrictions. [Gerald Shannon, International Trade Consultant, 24:16:00]

Figure 1.2 maps out the relative positions of a number of ABT signatory countries in terms of foreign ownership restrictions and liberalized services. Canada places well in terms of liberalized services, but is among a handful of countries that impose broad foreign ownership restrictions (majority foreign ownership disallowed). Examples of the services covered by the ABT include voice telephony, data transmission, telex, telegraph, facsimile, private leased circuit services, fixed and mobile satellite systems and services, cellular telephony, mobile data services, paging, and personal communications systems.

Canada has long been an influential member of the WTO ... and it is always with some pride that I point out ... the influence this country has had in shaping the new pro-competitive international telecommunications regime. I fear that if we do not finally act to remove restrictions on foreign ownership our influence will turn to embarrassment. [Hudson Janisch, University of Toronto, 16:15:55]

I would not be one who would argue that we should dismantle our regime until such time as we were in a negotiating mode and we would be really satisfied we would get something for our offering. [Gerald Shannon, International Trade Consultant, 24:17:30]

Figure 1.2
Scope for Liberalization and Foreign Ownership Restrictions: Partial List of WTO Signatories

Foreign Ownership Restrictions	All or nearly all		Wide Range		Moderate Range
Broad	Canada Mexico	South Korea	Poland Turkey	Portugal South Africa	India Brazil Tunisia
Narrow	U.S. Italy Japan	France Australia New Zealand	Hungary		
None	U.K. Iceland Norway Sweden Austria Chile Finland	Germany Denmark Luxembourg Belgium Switzerland Netherlands	Ireland Bolivia Spain Peru Bulgaria Greece Jamaica	Argentina Czech Rep. Slovakia Venezuela Romania Pakistan	Hong Kong **Services Liberalized**

Source: Globerman and Hagan, in Orr and Wilson, *The Electronic Village: Policy Issues of the Information Economy*, C.D. Howe Institute, 1997.

The Committee heard from a number of trade experts, but none were able to shed any light on the prospects of extracting concessions in return for relaxing Canada's foreign ownership restrictions. At first glance, most other signatories have already made such reforms, and have also liberalized their services. One country that would likely place a significant value on a less restrictive foreign ownership regime in Canada is the United States. Although some major U.S. investors, such as SBC Communications Inc. (the parent company of Southwestern Bell Telephone Company) and AT&T Corporation, have recently decided to withdraw their investments in Canada, the Committee cannot *a priori* rule out the possibility of gaining U.S. concessions if Canada liberalizes its foreign ownership regime.

Now, a timetable for these broader changes ... I think it could coincide with the current schedule for the WTO talks, which are scheduled to be concluded by January of 2005. So ... it could be appropriate and indeed it might even enhance Canada's negotiating position in the upcoming WTO round. [Michael Sabia, Bell Canada Enterprises, 20:9:25]

Reforms recommended by the Committee, as laid out in this report, are necessary, and the sooner the better. Since WTO negotiations take many years to conclude — sometimes as much as a decade — only definite and substantive concessions could possibly justify delaying reforms to Canada's telecommunications sector.

CHAPTER 2
FOREIGN OWNERSHIP RESTRICTIONS AND INVESTMENT: IS THERE A CONNECTION?

Canada is a world leader in the telecommunications equipment and services sectors. According to the OECD, Canada's relatively high standing in telecommunications services is attributable in large part to the regulatory policy frameworks governing the sector. Despite this accolade, the OECD notes that some reforms to the regulatory framework governing the sector are required; in particular, the OECD recommends that Canada eliminate the restrictions on foreign direct investment in the sector since they likely harm the development of local facilities-based competition.[6] A number of Canadian telecommunications experts, as well as many industry participants, agree with this conclusion and suggest that these restrictions have reduced the availability of investment dollars for building a modern telecommunications infrastructure, retarded the deployment of broadband services, and lengthened the transition period from what was once a monopoly industry to a more competitive structure. Since such adverse impacts run counter to other policy objectives of government — namely, maintaining a modern telecommunications sector and fostering innovation, as well as promoting broadband deployment — policy-makers must be kept apprised of these collateral impacts and should periodically review the policy options available to properly balance all these government objectives.

Restrictions on foreign investment, far from contributing to Canada's telecom policy, are in fact limiting our industry. The rules may in theory apply equally to all, but in practice a two-tier system of access to capital has been established. Restricting foreign investments has a particularly negative effect on new entrants, the very players who are driving innovation. [André Tremblay, Microcell Telecommunications Inc., 13:15:55]

[A]ccess to capital is essential for dynamic and efficient industry and squeezing out foreign capital is inconsistent with an effective capital market. [Konrad von Finkenstein, Competition Bureau, Industry Canada, 23:16:50]

With this task in mind, the Committee begins with an evaluation of the evidence concerning the alleged adverse impacts of Canada's foreign ownership restrictions on investment in telecommunications. We will first attempt to determine whether or not these restrictions are a significant impediment to investment in telecommunications, as well as looking to the statistics to see if they are a binding constraint on the balance sheets

[6] OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform Canada: Maintaining Leadership Through Innovation*, 2002, p. 122-123.

of key telecommunications companies. The Committee will also consider the impact of these restrictions on the financial stability of the sector. Finally, the Committee will address other influential factors that affect investment decisions in Canada's telecommunications sector and industry structure, notably the regulatory framework.

It's imperative that Canada complete the transition to competition. ... Absent robust, extensive and intensive competition the telecommunications system cannot be the enabler of economic activity, productivity and employment that it must become. [Richard Schultz, McGill University, 21:16:05]

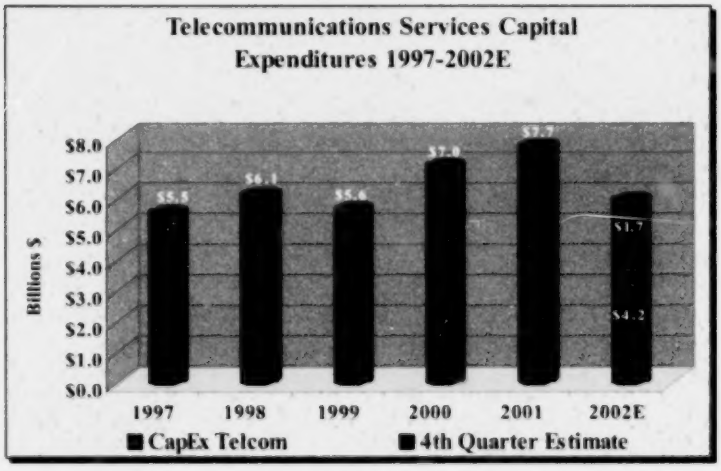
Foreign Ownership Restrictions and Foreign Direct Investment

A. The Statistical Evidence

The Committee was provided with statistical evidence that investment in Canada's telecommunications sector has grown continuously throughout the 1990s in nominal terms, but has languished in both real and relative terms during this time — a period that coincides with the application of Canada's foreign ownership restrictions in the telecommunications sector. Figure 2.1 points out that capital expenditures made by wireline and wireless telecommunications services providers rose modestly in the late 1990s, spiked in 2000 and 2001, but plummeted in 2002. The capital expenditures of wireline and wireless telecommunications companies in 2002 were no greater than those of 1997 levels in real terms (i.e., discounted for inflation).

The foreign investment restrictions are also contradictory to other government policies, in particular, development of broadband access and interestingly, the promotion of foreign direct investment. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26: 9:20]

Figure 2.1



Includes only wireline and wireless telecommunications services; 2002 Fourth Quarter is an Industry Canada estimate based on Statistics Canada data.

Source: Statistics Canada, quarterly and annual telecommunication statistics publications.

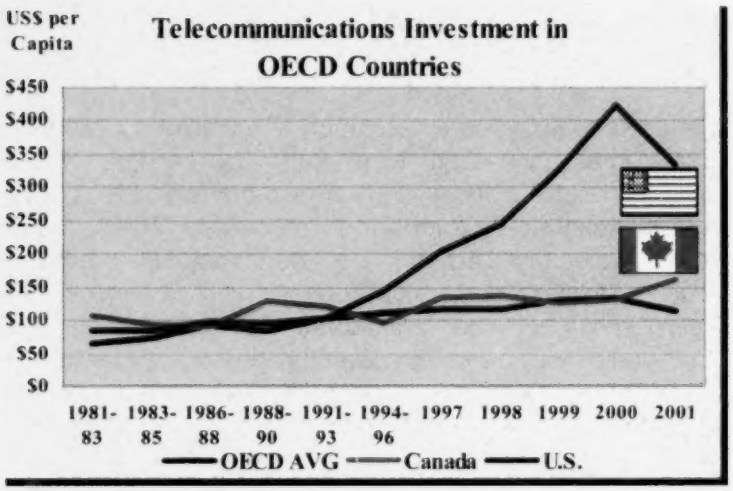
Figure 2.2 is even more discouraging. Between 1981 and 1993, Canada was by far the leading destination for investment in telecommunications throughout the OECD. Since then, Canada has lost its top ranking to the United States, and has only slightly outperformed the rest of the OECD.

Purely risk capital in Canada is a $2.5 billion industry per year. Bell Canada spends twice that in cap ex every year. You're not going to build an industry to compete with Bell Canada on a $2.5 billion risk capital business. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:10:05]

Between 1981 and 1993, per capita investment in the Canadian telecommunications sector was 31% higher than the average in OECD countries (excluding Canada and the United States) and 15% higher than in the United States. Of particular interest here is that Canada continued to outperform both the United States and all other OECD countries by more than 15%, on average, between 1990 and 1993 in spite of enduring a more severe recession — both in terms of its depth and duration — than did most of these countries. Between 1993 and 2001, however, investment in the Canadian telecommunications sector per capita was 49% lower than that of the United States, although it was still 8% higher, on average, than that of all other OECD countries.

Foreign capital is not just about bringing cash to Canada but involves bringing outside financial ideas, financial influence, sources of technology and managerial efficiency to Canadians. [Konrad von Finkenstein, Competition Bureau, Industry Canada, 23:16:50]

Figure 2.2



Source: *OECD Communications Outlook 2003 Working Party on Telecommunication and Information Services Policies.*

Clearly, the United States has proven to be the leading magnet for investment in telecommunications infrastructure since 1993. The United States is more rapidly transforming and preparing itself for the

Our experience over the last 15, 20 years has certainly been that inward investment has been a stimulus, far beyond just the stimulus of the finance that has come in, which is considerable — we get some $50 billion a year inward investment — but a stimulus in terms of ideas and activity. It has been of tremendous benefit to a very small island. [Claire Durkin, Department of Trade and Industry, Government of the United Kingdom, 22:9:50]

knowledge-based economy than are other OECD member countries. Yet some industry analysts argue that the United States has over-invested in the telecommunications sector. In any event, if this trend continues, the Committee is concerned that Canada, whose primary competitor country is the United States and not other OECD countries, will become a laggard in telecommunications infrastructure and services, which could further hinder Canada's industrial competitiveness in the years to come.

Staying strong and healthy at home in Canada requires unfettered access to both Canadian and international capital markets. [Leonard Asper, CanWest Global Communications, 26:9:15]

The above data suggest that problems in attracting investment in Canada's telecommunications sector transcend the business cycle; there are structural forces at play. Although Canada's poor performance in attracting investment relative to the United States coincides with the period in which foreign ownership restrictions were in force, the Committee does not attribute this deterioration solely to foreign ownership restrictions. Other factors such as population density and distribution, productivity issues, tax levels and structure, regulatory policy and fiscal policy may also have had an impact. The Committee will now look to supporting anecdotal evidence.

B. The Anecdotal Evidence

The Committee heard from all types of telecommunications common carriers. Wireless companies, incumbent local exchange carriers (ILECs) and competitive local exchange carriers (CLECs), and cable television companies recounted their unique experiences in raising investment capital under the current foreign ownership regime. The Committee will cite some of the anecdotes from each class of competitor, but it may be useful to precede them with an indication of the foreign composition of each company's shareholdings.

Like other competitors, Microcell has had some success in attracting foreign investment. But our experience is that the legal limits on permissible foreign holdings, especially for equity, are reached quickly, often well before financing needs are met. After the limits are hit, foreign investment must be restricted to non-voting equity. [André Tremblay, Microcell Telecommunications Inc., 13:15:55]

Table 2.1
Foreign Ownership in Canadian Wireline and Wireless Operators

Wireline Operators	2001	Wireless Operators	2001
BCE	11.1%	Bell Mobility	28.9%
Bell Canada	28.9%	TELUS Mobility	26.7%
TELUS	26.7%	Rogers AT&T	31.1%
AT&T Canada	46.7%	Clearnet	n.a.
Call-Net	25.0%	Microcell	26.4%
GT Group Telecom	25.0%		

Source: BCE Financial Reports and LYA International Inc. in BCE Inc., Submission to the House of Commons Standing Committee on Industry, Science and Technology, February 2003, p. 25, Tables 2 and 3.

Table 2.1 indicates that, of the six leading wireline telecommunications carriers in Canada by 2001, only AT&T Canada had reached its maximum allowable direct and indirect foreign ownership, though Call-Net Enterprises and GT Group Telecom may have reached the maximum allowable direct ownership limit. For the most part, direct and indirect foreign ownership together varied between 25% and 31% in 2001. Foreign ownership restrictions were, therefore, a binding constraint on only one operator in 2001, and there was ample foreign investment "headroom" remaining then. Unfortunately, the data are more than two years old, and a lot has changed since then. The sector has seen a number of bankruptcy filings and capital restructurings, with the result that the data may be misleading.

Wireless telecommunications companies not affiliated with an incumbent wireline company were emphatic that Canada's foreign ownership restrictions are an impediment to realizing their investment plans. Recent new entrants such as Microcell Telecommunications argued that strategic investors were essential to their investment plans, not only for the badly needed capital they would provide, but also for their managerial expertise, operational know-how and technology transfers; in turn, Canadian institutional investment is

[T]he bulk of higher risk capital comes from beyond our borders … [b]ut more than just the pure dollars, in order for us to successfully compete against the large goliath incumbents Bell Canada or TELUS, competitive providers like us need to be able to align ourselves strategically with international partners who expect to have the ability to exert influence commensurate with their committed risk, certainly not an unreasonable requirement. [John McLennan, AT&T Canada, 14:15:50]

Canadian private equity investors … were only interested in participating if a knowledgeable telecom investor came along, or, more important, if a strategic investor came along. In talking to those knowledgeable investors, certainly what we found was that the restriction on foreign ownership in Canada is a tremendous impediment to entering the market. [Edward Giacomelli, Microcell Telecommunications Inc., 13:17:00]

The ability to obtain financing under the present investment restrictions is starkly asymmetrical. The ILECs can fund their day-to-day operations from internally generated cash flows and do not need risk capital. Competitors, on the other hand, which are building new businesses and new networks are highly dependent on external sources of financing … [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:20]

[T]he restrictions on foreign investment serve to shut out a major potential source of financing for the telecom competitors in Canada. The restrictions do not do this for the ILECs, for the large telephone companies. The large telephone companies have many diverse sources of financing for their activities. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:20]

often conditional on there being such a strategic investor. Microcell claims that Canadian capital markets do not have many of these strategic investors, at least not in sufficient number to meet Microcell's and other telecommunications companies' financial needs. In its pursuit of foreign strategic investors, Microcell was, on a number of occasions, turned away when it could offer only non-voting stock, something in which strategic investors have little interest. Strategic investors demand a say in the operations of the companies in which they invest, a say that is commensurate with the size of investment they make. Foreign ownership restrictions have thus curtailed Microcell's investment agenda and the roll-out of its services.

Rogers AT&T Wireless echoed many of the frustrations Microcell expressed. For Rogers AT&T, a traditional wireless company with 20 years of history, the impact of Canada's foreign ownership restrictions was felt hardest on its cost of capital and, therefore, mostly on its "bottom line," which has yet to show a positive balance. The removal of the foreign ownership restrictions would allow it to pursue a more aggressive deployment in third-generation (3G) wireless technologies.

If I may be permitted to borrow a phrase from George Orwell's Animal Farm, "All animals are equal but some animals are more equal than others." [André Tremblay, Microcell Telecommunications Inc., 13:16:05]

AT&T Canada and Call-Net told almost identical stories. These wireline companies are in direct competition with the incumbents, and foreign ownership restrictions are just one of a number of impediments they face in making inroads against their well-established rivals. The type of investors they seek cannot easily be found in Canada, but they can be found in the United States and possibly in other foreign capital markets. The case of AT&T Canada was particularly telling, as it recently lost AT&T Corporation of the United States as an investor subsequent to the Canadian company's capital reorganization, which saw many creditors become equity investors.

In the context of our high capital costs, the current obstacles to foreign capital are an impediment. If such restrictions are eliminated, Rogers Wireless will have better access to foreign capital at a lower cost. Removing the restrictions will enable firms like Rogers to obtain equity funds at a reasonable cost, to be less dependent on its debt and to make the network investments required to meet consumers' needs. [Francis Fox, Rogers AT&T Wireless Inc., 13:15:40]

According to Call-Net, the removal of the restrictions by themselves will be of little value to wireline competitors. Indeed, Call-Net claims that the removal or relaxation of the foreign ownership restrictions without further reforms to the regulatory framework might put it at a greater competitive disadvantage with incumbents, such as Bell Canada and TELUS Corporation, rather than

improve its relative situation. Therefore, AT&T Canada and Call-Net have called for the immediate removal of the foreign ownership restrictions as the first step in a multi-stage reform of the regulatory framework. They claim that, once these reforms are in place, AT&T Canada and Call-Net will be attractive higher-risk investment opportunities for foreign investors.

Bell Canada Enterprises (BCE) and TELUS Corporation recounted very different experiences than their much younger competitors. Neither incumbent claimed to have been constrained in any way by the foreign ownership restrictions, which apparently have not imposed any impediment to their investment plans. Both companies successfully raised equity capital in the past year in spite of considerable turmoil in the capital markets. Moreover, since 2000, both companies were able to reduce their foreign equity participation.

Both BCE and TELUS favoured the removal of Canada's foreign ownership restrictions provided a number of conditions were met, including, most importantly, the rejection of tiering or licensing regimes in their stead. While both companies were sceptical that such a move would spur any significant new FDI in the near term — because of prevailing financial uncertainty — they believed that Canada would benefit from a liberalized investment framework in the longer term.

Where these two companies differed was on the issue of regulatory reform. TELUS expressed concern over the regulatory regime in Canada, as it believed that, for different reasons than AT&T Canada and Call-Net, recent decisions by the CRTC cast doubt on the investment climate. BCE expressed concern over alternative regimes, such as that of the United States, and advised caution in terms of regulatory reform of what is, in its opinion, one of the best regulatory frameworks in the world.

The cable television industry brought up a number of administrative complexities created by foreign ownership restrictions. Its representatives also came armed with a complete impact statement of these

[A]s a result [of the foreign ownership restrictions], whatever kind of shares we ... issue ..., they will be devalued by virtue of those rules, and therefore, the cost to us to go out and raise money ... is higher. We're either paying more to borrow money or we're paying more indirectly to issue equity because we're selling that equity at a substantial discount compared to our American compatriots who are in the same business. [John Tory, Rogers Cable Inc., 25:16:00]

Leading with such a review [on foreign ownership restrictions] is like trying to fix your four flat tires on your car by filling up the gas tank. Until you have fixed the real problem, the one preventing you from moving forward, you are not going to go anywhere. More foreign capital won't get competition moving. It won't level the playing field. It won't reduce the inflated rates that we pay to the incumbents for access to their networks that they inherited from a 100-year monopoly. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:00]

If we were to list the three most urgent areas of attention for us as a competitive telco, foreign ownership might come in a distant fourth. Do we support the liberalization of the restrictions? Yes. But in the absence of domestic telecom policies that clearly encourage competition to us this is a dead issue right now. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:00]

[C]hanging the foreign ownership restrictions is necessary. It's not the total solution to the problem. It's a piece of the puzzle, so please let's get on with it. [John McLennan, AT&T Canada, 14:16:25]

restrictions on the incumbent telephone and cable television companies. According to the industry's research, the restrictions add 76 basis points to a telephone company's weighted-average cost of capital (WACC) and 189 basis points to a cable television company's WACC. Given that the asset base of the combined telecommunications and cable television sector approaches $67 billion, the total cost of the foreign ownership restrictions is estimated at $675 million per annum. Rogers Cable, Shaw Communications and COGECO Inc. then emphasized the point that the removal of the foreign ownership restrictions could lead to much-needed and improved profitability in the telecommunications sector, lower pricing of its services, and/or an extension of broadband networks into less densely populated regions.

Cost of Capital and Financial Stability

From the point of view of corporate governance ... [l]imitations on the type and amount of allowable foreign investment have the serious consequence of driving up the cost of financing. [André Tremblay, Microcell Telecommunications Inc., 13:16:00]

Statistical evidence demonstrates that investment in Canada's telecommunications sector relative to that of other OECD countries has declined in the past decade. This decline coincides with the application of Canada's foreign ownership restrictions. The anecdotal evidence, as provided by the telecommunications companies themselves, further suggest that these restrictions are at least partially linked to Canada's relatively poor investment record in the telecommunications sector. The companies claim that the link between foreign ownership restrictions and relatively poor investment is the cost of capital. Simply put, foreign ownership restrictions limit the pool from which telecommunications companies can draw investment, and the resultant reduced supply of investment capital raises the cost of equity capital. Particularly hard hit are the new entrant firms or CLECs that are forced to substitute debt capital for equity capital, thereby raising their debt-equity ratios to realize their investment plans. Higher debt-equity ratios among the new entrants mean greater financial leverage and increased vulnerability to failure, particularly in economic downturns. In a world of increasingly risk-averse investors, higher debt-equity ratios also mean a higher WACC, and a higher WACC means less investment.

[I]nvestors, foreign or domestic, can clearly invest in ILECs and expect a predictable return and dividends. ILECs do not attract and in fact do not need risk capital. Competitors on the other hand are dependent on the availability of risk capital, which is a severely limited resource if only Canadian sources are considered. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:25]

Investments can also be financed by internal sources of capital. The incumbent telecommunications companies have greater access to internal sources of capital than new entrants. Incumbent telecommunications companies, with more than 100 years' head start in the deployment of infrastructure, have also acquired the necessary technical and managerial expertise and have built a solid reputation for providing a satisfactory return on investment. These factors also influence a company's cost of capital. Canada's foreign ownership restrictions cannot, therefore, be the sole cause of the imbalance in the cost of capital between ILECs and CLECs, nor can their removal be a complete remedy to the sector's capital woes.

[I]nvestors are influenced in their assessment of where to invest by the certainty of a company's cash flow. ... Free cashflow and its relationship to debt levels has emerged as a major credit rating determinant. It's these ratings that drive investors' perception of risk and subsequently the cost of debt and equity. [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:40]

Evidence supports the theory that foreign ownership restrictions raise the cost of capital which, in turn, reduces capital investment. The Committee was told that, in late 2001, BCE's average cost of capital was about 6.3%, while the cost of capital for a typical wireline CLEC, e.g., GT Group Telecom, was in the order of 20%. In a case where both BCE and GT Group wanted to raise and invest $1 billion, the nearly 14% differential in the cost of capital between the two companies would have required GT Group to bear nearly $140 million in additional financing costs each year. As it turned out, this differential was unsustainable, and not surprisingly, in mid-2002 when the financial bubble in telecommunications burst, GT Group sought court protection from its creditors. Although the Committee realizes that this episode fits the scenario described above, more evidence — industry-wide evidence — would be helpful.

Our foreign ownership rules haven't protected Canada from instability in the marketplace. Per capita, we may have had even more instability than the U.S. We've had a number of bankruptcies; all the major competitors have either restructured or are going through restructuring ... [Larry Shaw, Industry Canada, 12:11:20]

A much broader examination of the cost of capital impact of Canada's foreign ownership restrictions was provided to the Committee. Network Research Inc. conducted a study of the impact of Canada's foreign ownership restrictions in telecommunications that included Aliant Telecom, Bell Canada, Manitoba Telecom Services (MTS), SaskTel, TELUS, COGECO Cable, Rogers Cable, Rogers Communications, Shaw Communications, Videotron Cable Systems and

[I]t's not about selling a business, it's about selling equity at fair prices, so that you can keep a healthy balance between debt and equity. Indeed, the markets are too narrow in Canada. [Louis Audet, COGECO Inc., 25:16:00]

We could open the floodgates tomorrow and invite every international investor we can find to invest as much as they would like in the Canadian telecom industry, but why would anyone who could so much as balance a chequebook choose to invest in a sector that has claimed so many victims [Group Telecom, Accent, C1 Communications and Connect, 360 Networks and MaxLink] and seen so many investments disappear? [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:00]

Vidéotron Ltée.[7] The researchers estimated the cost of capital for Canadian incumbent telephone companies and Canadian cable television companies to be 8.9% and 10.37%, respectively. These estimates were obtained using 25-year equity market returns, adjusted for stock betas to account for perceived risk and market volatility. The study's two main findings were:

- Foreign ownership restrictions increase the cost of capital by at least $1.06 per month per subscriber for an incumbent telephone company, and by at least $2.61 per month per subscriber for Canadian cable companies.
- A cost of capital differential of approximately 1.18% exists between Canada's incumbent telephone carriers and Canadian cable companies, and cannot be sustained indefinitely. This incremental cost equates to about $1.46 per month per cable subscriber.

Although the competitive telecom industry landscape is certainly mired with failures and exits, as we all know, experience from the past indicates that foreign entities are interested in investing in the Canadian market and in telecom competitors. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:20]

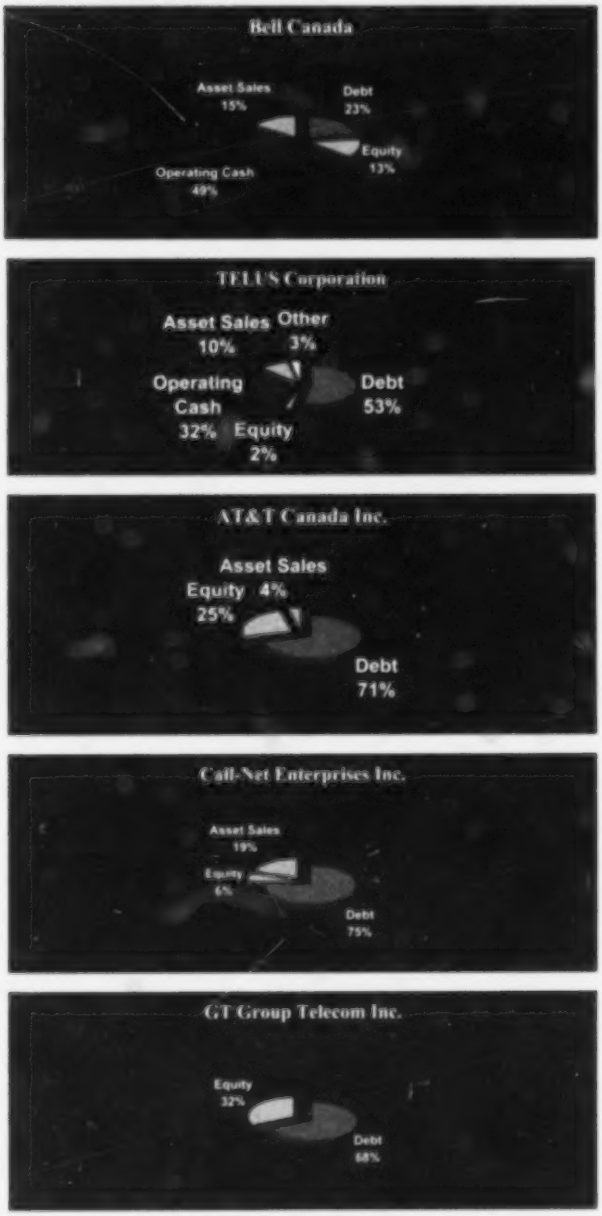
The debt-equity ratio profile of the industry, as suggested above, is also borne out by research. Before the recent restructurings of Call-Net, AT&T Canada and GT Group, the book equities of these companies were negative, so a debt-equity ratio calculation was not even possible. In its place, the Committee refers to data in Lemay-Yates Associates Inc.'s study of the sources of financing of five major telecommunications carriers between 1998 and 2002 (see Figure 2.3). The incumbents clearly have a decisive advantage over new entrants in terms of the diversity of sources of financing. While the Committee believes that Canada's foreign ownership restrictions have contributed to the scale and profile of debt-equity ratios across the industry, it cannot determine its exact contribution because new entrants in capital-intensive operations typically have higher debt-equity ratios than their incumbents; these two factors, along with others, cannot be separated out.

These rules ... have a very asymmetric effect because the very companies that could be doing the new things and the dynamic things are the ones that get impacted most by the rules. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:10:05]

---

[7] Network Research Inc., *The Implications of Foreign Ownership Restrictions Upon the Canadian Cable Television Industry*, February 2003.

Figure 2.3
Sources of Financing of Major Telecommunications Carriers in Canada — 1998-2002

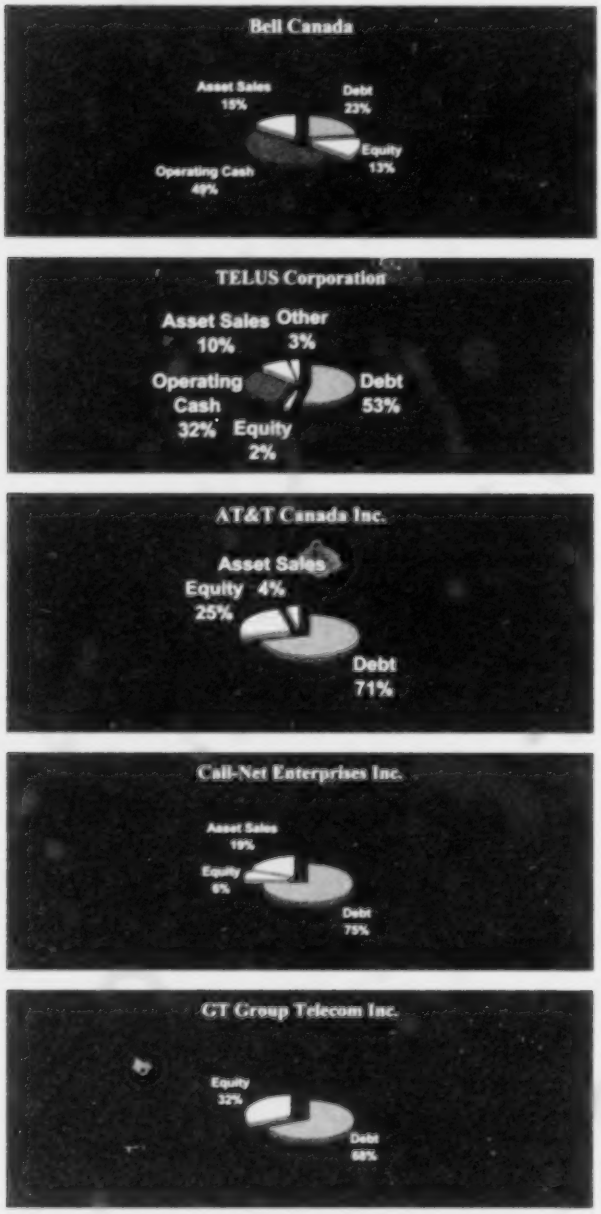


Source: Lemay-Yates Associates Inc., *Access to Capital — Impact of Foreign Ownership Restrictions on Telecom Competitors*, February 2003.

It is clear that the two major area monopoly providers who do a good job have strong balance sheets and are well funded to move forward. Their competitors are not in the same set of circumstances and as a consequence this creates certainly not a level playing field in terms of serving the best interests of Canadians. [Vic Allen, Upper Canada Networks, 14:15:35]

[G]iven the limitation on foreign equity participation, competitors have ended up with very high debt levels typically 70% or more of financing which is far higher than the ILECs. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:25]

Figure 2.3
Sources of Financing of Major Telecommunications Carriers in Canada — 1998-2002



Source: Lemay-Yates Associates Inc., *Access to Capital — Impact of Foreign Ownership Restrictions on Telecom Competitors*, February 2003.

It is clear that the two major area monopoly providers who do a good job have strong balance sheets and are well funded to move forward. Their competitors are not in the same set of circumstances and as a consequence this creates certainly not a level playing field in terms of serving the best interests of Canadians. [Vic Allen, Upper Canada Networks, 14:15:35]

[G]iven the limitation on foreign equity participation, competitors have ended up with very high debt levels typically 70% or more of financing which is far higher than the ILECs. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:25]

Investment, Industry Structure, Legislative Framework and the Regulatory Environment

Because of their monopoly legacy and the fact that they continue to control well over 90% of their local markets and the attendant certainty of revenue earnings and cash flow, I call them near monopolies. [John McLennan, AT&T Canada, 14:15:55]

A recurring theme in the Committee's hearings was that Canada has modern telecommunications infrastructure, and that Canada is a world leader in both the telecommunications equipment and services sectors. Consequently, Canadians enjoy some of the highest quality telecommunications services at the lowest prices in the world. The Committee recognizes that Canada's current position as a world-leader in this industry is in part due to a modern regulatory framework. In the words of the OECD:

> *The regulatory framework is transparent and allows for full participation of all interested parties. Consensus building has been a key factor in the development and implementation of regulations.*[8]

The best example in Canada is look at long distance ... it must be 10% of the cost of what it was. ... It's been a wonderful example of what competition can do in an area. We just want to extend that to local services for residential. We want to extend it to business services and to do that we need a few changes to the current policies set in place. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:17:10]

It is clear to the Committee that the telecommunications landscape is changing rapidly and that the private sector is adapting well to the introduction of new, innovative technologies and is investing for the future (see Chapter 4). The Committee is not convinced, however, that Canada's legislative framework in telecommunications services sector is showing the same flexibility. For example, while the OECD is generally supportive of Canada's regulatory framework, it is critical of Canada's reliance on foreign ownership restrictions in telecommunications to address sovereignty and security concerns in a period when many other OECD countries have modified their regulatory regimes to address these concerns in other, less discriminatory ways. The Committee believes that it is essential that the federal government and Parliament keep abreast of technological and industrial changes in the telecommunications services sector. The legislative framework governing the sector should reflect, and even anticipate, change in order that growth and innovation is not constrained by outdated legislation. The Committee therefore believes that there should be routine parliamentary review of the

---

[8] OECD, *Regulatory Reform in Canada — From Transition to New Regulation Challenges — Reform in the Telecommunications Industry*, 2002 p. 5.

Telecommunications Act. Accordingly, the Committee recommends:

1. **That the Government of Canada amend the *Telecommunications Act* to require a mandatory five-year review of the Act by a parliamentary committee.**

[T]he telecommunications service rates in effect in Canada are among the lowest in the world, and, in many cases — and this is often the problem — the services are provided at a loss. [Jean-François Hébert, Association des Compagnies de Téléphone du Québec, 16:15:30]

Foreign ownership restrictions are a barrier to entry into telecommunications, through their effect on a new entrant company's cost of capital. A higher cost of capital slows the rate of capital investment and, in turn, the roll-out of competitive services. However, foreign ownership restrictions are not the only barrier to entry into the telecommunications sector. There are a number of competition-related issues, each probably more important than foreign ownership restrictions that must be worked out before any appreciable investment, foreign or domestic, will be directed towards Canadian telecommunications companies and the expansion of their infrastructure.

The Committee was told of a number of such barriers to entry into the local services market. They include local residential and business prices set below their costs, the determination and pricing of an "essential facility" of an ILEC, and problems related to the co-location of a CLEC's facilities with those of an ILEC. The Committee also recognizes that there may be other barriers than those listed here. Together, they may explain the lack of any appreciable telephone wireline competition in the local services market.

The most important change is the requirement for competitors … to have access to those parts of the network that will not be duplicated. They are called essential parts of the network. So for example, the drops that are into your house will never be duplicated. … We need reasonably priced access to those services … [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:05]

Beginning with the pricing barrier — whereby prices for local telephone services in some areas are sometimes lower than their cost — there is clearly a conflict between public policy objectives. Prices are kept low by regulation and are financed by cross-subsidy policies among different services to fulfil the objective set out in section 7(*b*) of the *Telecommunications Act*, "to render reliable and affordable telecommunications services of high quality accessible to Canadians in both urban and rural areas in all regions of Canada." The Committee has no

quarrel with the balancing act that the CRTC has chosen here. Recent rate-rebalancing decisions of the CRTC have managed this issue well.

You are not going to overbuild the telecommunications infrastructure, especially the local part of the infrastructure. Nobody is ever going to finance that. ... [W]e need access to that, not below the incumbent telcos' costs but at a reasonable reduction in price from retail ... [John McLennan, AT&T Canada, 14:16:10]

In dealing with the other barriers, the CRTC has made a number of decisions that it believes are consistent with its preference for "facilities-based competition." In the CRTC's opinion, over the long term, facilities-based competition will best achieve the objectives set out in the *Telecommunications Act*. The CRTC also recognizes that a transition period to a facilities-based competition era is needed and requires acceptance of a hybrid approach, whereby CLECs will use a combination of their own telecommunications facilities and those of an ILEC. The hybrid approach combines facilities-based competition and resale competition, and is justified as a means to accelerate the realization of full-fledged facilities-based competition.

The Commission believes that in time, ... facilities-based competition will best achieve the objectives set out by Parliament ... in the Telecommunications Act. However, ... it is necessary to have a period of transition ... characterized ... by a hybrid approach that allows new entrants to use the facilities of the incumbent telecommunication companies that are deemed to be essential ... [Charles Dalfen, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 23:15:25]

A number of interveners challenged the CRTC's interpretation of the *Telecommunications Act* and a number of its consequential decisions. AT&T Canada, Call-Net, the Competition Bureau and a number of telecommunications experts focused their complaints on what they see as the CRTC's pursuit of facilities-based competition to the exclusion of all other forms of competition. AT&T Canada and Call-Net also contested CRTC decisions on what constitutes an "essential facility" at this early stage of competition and on the pricing of such ILEC facilities. AT&T Canada and Call-Net prefer a much broader definition of an essential facility than determined by the CRTC, as well as pricing of such facilities at a wholesale price — not retail.

The Committee notes that nowhere in the *Telecommunications Act* is a limit placed on the form of competition required to achieve its stated objectives as described in section 7(*f*), "to foster increased reliance on market forces for the provision of telecommunications services ..." and in section 7(*g*), "to encourage innovation in the provision of telecommunications services." In the Committee's view, Canada should embrace all forms of competition, not just "facilities-based competition." Although facilities-based competition is viewed by many (including the OECD) as the only form of competition in the telecommunications industry that is "sustainable and

effective,"[9] Canada's vast geography and low population density pose particular challenges to this model. In Canada, facilities-based competition is unlikely to be feasible in a large number of communities in Canada, and resale competition may be the only form of competition that some remote and rural regions of Canada are ever likely to see. Facilities-based competition in Canada is, as put succinctly by the Commissioner of Competition, "pipe dreaming."

The decision that came out from the regulator ... very specifically said that they want facilities-based competition and facilities-based competition only. We have tried to make the point quite a number of times that there is no capital in the world available to overbuild a local telephone network. [John McLennan, AT&T Canada, 14:16:30]

At the same time, the Committee understands that facilities-based competition, rather than resale competition, would better promote innovation in telecommunications over the longer term, because innovators will be better able to reap the benefits of their innovations. The goal of facilities-based competition is laudable and probably achievable in many urban areas of Canada.

I think it's too optimistic, too utopian to think that we can have pure facilities-based competition in Canada, we just don't have the sufficient people and density and [we have] the great geographic distances. [Konrad von Finkenstein, Competition Bureau, 23:17:35]

The Committee also takes issue with SaskTel's view that "it is far too early to conclude that local competition has failed in Canada and further regulatory intervention is required" [Donald Ching, SaskTel, 24:16:20]. When the incumbents maintain 92.2% of the local business lines and 99.4% of the local residential lines for a total 96.8% of all end-user phone lines six years into the transition from monopoly to competition,[10] something is demonstrably wrong.[11] At the same time, the Committee recognizes that this same pattern (competition developing more rapidly in the long-distance market than in local markets) has been witnessed throughout the OECD, and that, on average, overall competition has built up more rapidly in Canada than in other OECD countries.

On the specific issues of access to capital in the telecom sector, TELUS strongly believes that the government must also undertake a timely review of the Canadian telecommunications regulatory regime as called for by the innovation strategy to ensure that the CRTC decisions are also instilling investor confidence and promoting investment. [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:40]

---

[9] See, for example, Dimitri Ypsilanti, submission to Committee, meeting no. 19.

[10] CRTC, *Status of Competition in Canadian Telecommunications Markets — Deployment/Accessibility of Advanced Telecommunications Infrastructure and Services*, December 2002, p. 39-40.

[11] Data as of 31 December 2000. See Commissioner of Competition, Telecom Public Notice CRTC 2001-37 *Price Cap Review and Related Issues*, October 2001, p. 20-21.

The Committee understands that the CRTC has a difficult role. Moreover, the Committee is aware that there are already a number of mechanisms or processes in place to deal with these differences of opinion. Cabinet appeals are already under way and the Committee does not want to interfere with the regulatory process.

CHAPTER 3
PUBLIC POLICY OBJECTIVES AND INSTRUMENTS: A BALANCED APPROACH

Policy Objectives and Options

In 1987, the Government of Canada justified the imposition of foreign ownership restrictions on telecommunications common carriers by arguing that they "ensure our national sovereignty, security and economic, social and cultural well-being." In 2003, this committee is reviewing this contribution, and the need for foreign ownership restrictions in realizing this public policy objective. At the outset, the Committee would like to reaffirm the objectives of the *Telecommunications Act*, in particular that "telecommunications performs an essential role in the maintenance of Canada's identity and sovereignty." Telecommunications uniquely contribute to our identity and sovereignty as a nation by enabling Canadians to build the social and commercial networks upon which a country can develop and grow, particularly important in an increasingly knowledge-based economy. The Committee is also committed to the Government of Canada's objective of encouraging FDI as a means of maintaining modern telecommunications infrastructure and services. In the interest of balancing these two objectives, the Committee will evaluate foreign ownership restrictions and other policy instruments in the context of the following five policy options;[12] it will then recommend one option.

[W]e need to keep in mind the appropriate role of two quite distinct sets of policy instruments. Foreign ownership on the one side and ... regulation [on the other side]. If restrictions on foreign ownership are relaxed or eliminated, this does not mean that associated policy goals cannot be better achieved by regulation without depriving us of the benefits of an infusion of foreign capital, outside new ideas, new sources of technology and management efficiency. [Hudson Janisch, University of Toronto, 16:15:55]

We believe that the complete liberalization of the foreign ownership regime in Canada is inevitable and we believe that Canada cannot act like, you know, the mythological King Canute trying to roll back the wave here. This doesn't work. ... We believe that these changes are also highly complex because of changes in technology, and they're given. Like King Canute, we can't roll those back either. [Michael Sabia, Bell Canada Enterprises, 20:9:30]

Status Quo: Canadian Control

Currently, the *Telecommunications Act* stipulates that to operate in Canada, a telecommunications common carrier must be "Canadian-owned and controlled" in that: (*a*) 80% of the Board of Directors of the corporation must be Canadian; (*b*) Canadians must beneficially own, directly or indirectly, not less than 80% of the

[12] The Government of Canada has not sought a mandate to nationalize this industry; therefore, federal government ownership and the issuance of a "golden share" are not relevant policy instruments and are not included in the five policy options.

corporation's voting shares; and (*c*) the corporation must not be otherwise controlled by persons who are not Canadians. Foreigners are permitted to own not more than 46⅔% of the voting shares of a telecommunications common carrier (including both direct holdings and indirect holdings through a holding company). The rules apply only to voting shares, based on the assumption that only voting shares permit control; however, many other factors may contribute to control.

Canadians don't want further foreign ownership. There's a Decima poll out that suggests that 72% of Canadians are opposed to the kinds of changes that are potentially being contemplated and advocated by others. [Brian Payne, Energy and Paperworkers Union of Canada, 21:15:35]

BCE Inc. has proposed a variant on the *status quo*. It recommends that the Government of Canada consider reducing the current 66⅔% minimum Canadian ownership requirement of a holding company to 51%. This alternative would permit foreigners to own, directly and indirectly, up to 59% of the voting shares of a telecommunications common carrier. Since the Canadian status of a holding company is determined by regulation, the Government of Canada would not need to seek formal Parliamentary approval for such a change. However, this proposal would not address the issue of *de facto* control, an important consideration deserving further study.

Another alternative that is similar to the *status quo* would be to: (1) lower the minimum requirement for direct ownership in a telecommunications common carrier from 80% Canadian to 51% Canadian; (2) discard the indirect ownership regulations; and (3) introduce limits, e.g., 10%, on individual ownership of voting shares. Canadian majority ownership and control would thus be preserved. This variant on the *status quo* might require a "grandfathering" clause for a number of existing operations, if adverse financial impacts are to be avoided. It would also be more restrictive and might pose a greater barrier to FDI than the current rules. Some OECD countries have, in fact, adopted similar rules (see Appendix 4).

Canada could increase foreign ownership rules at the holding company level, from the current 33% to 49%, for both telecom companies and cable distributors. The 20% threshold that exists on the books today would remain unchanged at the operating company level ... and none of that would require any legislative changes. [Michael Sabia, Bell Canada Enterprises, 20:9:25]

Some witnesses suggested that one advantage of the current Canadian ownership and control rules, as well as the above two proposals, is their simplicity. Limiting foreign involvement to a non-controlling status makes it easier to ensure sovereignty over such considerations as maintaining a head office in Canada, performing research

and development (R&D) in Canada and favouring Canadian facilities, thereby indirectly favouring Canadian jobs, commerce and economic development. Other policy instruments that would address these sovereignty issues involve some amount of discretion and uncertainty, and would be more cumbersome and costly to administer.

Say what you will about investment restrictions, they at least provide certain knowledge of the degree of foreign investment penetration permitted. [Gerald Shannon, International Trade Consultant, 24:16:10]

Other witnesses suggested that the primary disadvantage of any foreign ownership regime involving restrictions is that it is a very blunt way of achieving sovereignty objectives; and that restrictions on shareholdings have adverse impacts on the Canadian economy. By limiting the investment pool from which to draw, foreign ownership restrictions raise the cost of capital and slow the rate of capital investment for companies seeking outside equity financing. Moreover, foreign ownership restrictions disproportionately affect new entrants or CLECs relative to incumbents or ILECs because the former disproportionately finance their investments using outside sources of capital relative to the latter. New entrants, therefore, respond to higher-cost equity capital by shifting more towards debt capital as a means to finance their investments, thereby raising their debt-equity ratios. Higher debt-equity ratios across the industry translate into a less financially stable industry, particularly evident in periods of economic downturn; in such circumstances, debt-servicing charges can sometimes overwhelm a company's liquidity position and force capital restructurings, including bankruptcy. For all these reasons, competition is held in check, which leads to slower integration of the newest infrastructure and services into the Canadian marketplace. This situation occurs even when the FDI does not entail any changes to the operating company's strategic direction (e.g., maintaining a head office in Canada, performing R&D in Canada, or favouring Canadian facilities).

[W]e can already stack the per cents and get 46.7%, I doubt that 49% would make any appreciable difference. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:10:20]

Canadian Majority Ownership: The 51%/49% Rule

A relatively easy way of significantly modifying the current foreign ownership regime would be simply to discard the Canadian control rules while maintaining the requirement for Canadian majority ownership. The most

widely used majority ownership rule today is the 51%/49% rule, which would permit foreigners to directly acquire as much as 49% of the voting shares in a corporation.

[W]e ... recommend immediate removal of these restrictions for new entrants even if it is deemed appropriate that the restrictions stay in place for incumbent players for a period of time or upon the achievement of certain competitive milestones. [André Tremblay, Microcell Telecommunications Inc., 13:16:05]

This policy option would increase the foreign ownership permitted for a telecommunications common carrier only slightly, but possibly cede control of the company to foreign interests. If foreigners were more concerned about acquiring control of the carrier, rather than achieving majority ownership of it (to lower financial risk of their investment), then FDI would be more likely to flow to the Canadian telecommunications sector, in particular its new entrants, bringing with it new ideas, innovation, jobs and a more competitive environment than the current regime.

Some witnesses believe that the downside to this option is that the sovereignty objective might be more difficult or administratively costly to achieve. The takeover of an incumbent Canadian telecommunications common carrier by foreigners might be followed by a move of its head office and R&D facilities to the foreign owner's home base, taking many high-paying jobs with them. Foreign owners might also assign a lower priority to rural and remote regions than do Canadian owners. However, evidence suggests that the CRTC has the authority and the means to maintain the cross-subsidy of services across the country, as well as to maintain an incumbent provider's commitment to universal service. Moreover, the Minister of Industry, under the *Investment Canada Act*, can address head office and R&D concerns in the "public interest."[13] These alternative measures, while not a perfect substitute for foreign ownership restrictions, may in fact be superior policy instruments when addressing sovereignty concerns.

[A] tiering approach will not, it cannot ... deprive incumbents of the benefits of foreign capital and business know-how. [Richard Schultz, McGill University, 21:16:10]

Incumbent Provider Restrictions: Tiering

Another easy modification to the current restrictions would be to simply change the rules' scope of application. Instead of applying the current foreign ownership restrictions to all telecommunications common

[13] The Free Entry Approach discussed below provides more detail on the powers conferred to the Minister of Industry under the *Investment Canada Act*.

carriers operating in Canada, one could adopt a tiered approach. Under this approach, current foreign ownership restrictions would continue to apply to incumbent telecommunications common carriers (ILECs) but would be removed from all other industry participants. A variant would be to remove the indirect ownership regulations and lower the direct ownership requirement from 80% to 51% for the Canadian companies that remain subject to the restrictions; this is indeed the preferred option of some OECD countries.

[W]e believe that ... the foreign investment restrictions should be fully liberalized symmetrically, meaning that no company should be placed at a competitive disadvantage by liberalizing the rules for some companies but not others competing in those markets. [Michael Murphy, The Canadian Chamber of Commerce, 17:15:50]

Since the history of telecommunications in Canada involves many provincially and territorially based monopolies, complemented by many very small municipal telecommunications cornpanies (which also meet the definition of an incumbent), the companies that would be subject to the restrictions might be further refined to include only "large" incumbent telecommunications common carriers. Under tiering, which could only be a transitional option, legislators would be challenged to determine when a large incumbent ceased to be dominant, after which the restrictions could be safely removed. What competitive or market share "milestone" would have to be reached for the removal of the foreign ownership restrictions imposed on large incumbents? Or would a behavioural condition, such as some level of customer defection to rivals in response to a price change by an incumbent, be more appropriate? A periodic legislative review of this issue would be advisable.

It has been suggested that it might be appropriate to adopt an asymmetrical tiered ownership regime ... To deprive incumbents ... of the benefits of foreign capital, technology and business know-how in order to give new entrants who would have access to foreign capital technology and business know-how would simply lead to a less dynamic market overall in which the public at large would lose out in order to satisfy the private interests of new entrants. [Hudson Janisch, University of Toronto, 16:16:00]

The primary advantage of this option is that it would alleviate new entrant firms' concerns regarding access to capital and the cost of capital, while retaining sovereignty safeguards that are a greater concern when it comes to large incumbents. Second, once a proper definition of a large incumbent telecommunications common carrier was adopted, little or no administration would be required.

Tiering ... is arbitrary and it's discriminatory. ... Today we [Bell Canada] operate in western Canada. Our company in western Canada is a new entrant. Today, TELUS, based in western Canada, operates in our core market. In our core market they're a new entrant. Well, how do they get placed? How do we resolve that from a tiering point of view? [Michael Sabia, Bell Canada Enterprises, 20:9:20]

There are three main disadvantages to this approach. First, tiering creates an "unlevelled playing field." Since the ultimate objective of the regulatory forbearance approach to deregulation is a competitive marketplace, it may be unwise to tilt the underlying market conditions in favour of any industry participant, or class of participants. There is no evidence to suggest that artificial

rules designed to bolster one class of competitors (or handicap another class) can create anything but artificial competition. A truly competitive marketplace offers the promise of the best combination of product selection, service quality and prices. An artificially constructed competitive marketplace offers something less.

We find that the fundamental flaw ... if you allow a special category of regulation for a new entrant, then a foreign company could buy that new entrant and all of a sudden you've got a foreign company with access to large pools of capital; that new entrant which may have been small, which may have been fledgling, develops into a competitor under a privileged set of rules ... [Francis Fox, Rogers AT&T Wireless Inc., 13:16:20]

Second, any definition of a large incumbent would likely include, among others, Bell Canada and TELUS Corporation. Bell Canada is dominant in Central Canada, but it is not the dominant player in Western Canada. By the same token, TELUS Corporation is a large incumbent in Western Canada, but it is a new market entrant in Central Canada. What would be the point of shackling both these potential rivals from competing aggressively with each other? Although neither Bell Canada Enterprises nor TELUS Corporation is currently constrained by the current foreign ownership restrictions, this might not continue to be the case. Moreover, this type of competition is just as important as competition with new entrants and it may become even more so in the near future.

Finally, it is conceivable that a new entrant or CLEC could be taken over by a large foreign telecommunications company and could gain access to capital at lower cost than its large incumbent competitor. Such a takeover would defeat any attempt to level access to capital among industry participants and could result in a greater imbalance in the opposite direction.

Canada could remove its foreign investment restrictions while implementing a licensing system in the context of a policy stating that the transfer of licences of major companies would require government approval. Proposed mergers could be denied or approved, subject to conditions reflecting the public interest such as location of head office, levels of R and D, etc. [Peter Harder, Industry Canada, 12:9:40]

Licensing with "Public Interest" Conditions: The Discretionary Approach

Licensing telecommunications common carriers would allow the CRTC or the Minister of Industry to permit foreign control of providers without sacrificing Canadian control over their operations (i.e., sovereignty). Licence conditions could include R&D targets or the development or maintenance of services to rural and remote regions. Failure to abide by the conditions of a licence could result in any number of sanctions, including, as a last resort, the revocation of the licence.

It is important to bear in mind that a foreign takeover of a Canadian telecommunications provider is a concern *only* when the target of the takeover is an incumbent. The concern is that if a U.S. company, for example, were to take over a Canadian incumbent, then the U.S. company could move its head office and R&D facilities to its home base, taking high-paying jobs with it.

Licensing, frankly licensing is about uncertainty. By its nature, it creates discretion. It adds burdens and all of that we believe rather than being a positive move in enhancing investment can become a negative move. [Michael Sabia, Bell Canada Enterprises, 20:9:20]

While licensing would address sovereignty concerns, it would likely discourage the free flow of capital. Licensing places a great deal of discretion in the hands of the licensing authority, which introduces a degree of uncertainty in the investment climate stemming from concerns about possible political interference. Uncertainty is something investors prefer to avoid and, in a global capital market, investment capital would tend to flow to jurisdictions where the investment climate is more predictable. Licensing also involves a degree of continuing government oversight and involvement, and runs the risk of distorting markets — a phenomenon that frequently occurs when government regulators impose controls on the operation of markets and the flow of capital investment. Additionally, in terms of administrative costs, licensing is the most expensive option of the five approaches considered by the Committee.

The problem of uncertainty in the investment climate could be improved (although not completely solved) by clearly setting out, in regulations or guidelines, the factors governing licensing decisions. A transparent decision-making procedure would be less prone to becoming "politicized," and would permit potential foreign investors to better assess the risks and costs of investing and operating in Canada.

Regulatory oversight should remain in the hands of regulators. Review of licence transfers or of mergers and acquisitions should be done by those agencies or bodies currently in place. Case by case ministerial approval or the creation of new regulatory entities would generate uncertainty for the international investment community and would deter, rather than spur, both foreign investment in Canadian companies and innovation. [Michael Murphy, The Canadian Chamber of Commerce, 17:15:50]

Three basic models of licensing could apply to the telecommunications sector:

1. All telecommunications common carriers would be required to have a licence to operate.
2. All telecommunications common carriers would be required to have a licence, but different classes of licences would apply to different types of industry participants.

3. Only incumbents (ILECs) would be required to have a licence.

Now it has been suggested ... that if foreign ownership restrictions were relaxed or eliminated there should be a residual government discretion to block or modify any investment deemed not to be in the public interest. This type of unstructured public interest test is dangerously vague and non-transparent and will lead to excessive delays and under the table bargaining. [Hudson Janisch, University of Toronto, 16:15:55]

With the removal of the foreign ownership restrictions, the cost of capital could be expected to decline across the industry. However, if the licensing system that replaced these restrictions were not transparent and not predictable, licensing would once again raise the cost of capital to those subject to it. The net effect on the cost of capital thus cannot be ascertained.

In models 2 and 3, non-incumbents are favoured over their incumbent rivals. This favouritism could be expected to translate into a more balanced cost of capital structure across the industry. In effect, the free cash flow advantage enjoyed by incumbents, which translates into a cost of capital advantage over non-incumbents, would be attenuated by the burdens inherent in the conditions of licence(s) in models 2 and 3.[14]

[A]n integral part of full liberalization of foreign investment restrictions would ... maintain a transparent and predictable regulatory framework. This means that no new licensing measures should be introduced that would counteract the benefits that may be accrued through lessening of foreign investment restrictions ... [Michael Murphy, The Canadian Chamber of Commerce, 17:15:50]

In the absence of other business considerations, new market entrants would be better able to access capital (both equity and loan capital), invest more, and more quickly establish a viable market presence. Over time, such investments will erode the ILEC's dominance, at which point the restrictions could be removed for all operators. As noted above, in the discussion of tiering, the challenge for legislators would be to determine at what point an incumbent ceases to be dominant; what competitive or market share "milestone" is appropriate? Or would a behavioural condition, such as some level of customer defection to rivals in response to a price change by an incumbent, be more appropriate? A periodic legislative review of this issue would be advisable.

We believe that the rules should be changed for all carriers large and small. We recommend a complete elimination of the rules ... [Francis Fox, Rogers AT&T Wireless Inc., 13:16:20]

No Foreign Ownership Restrictions: The Free Entry Approach

The free entry approach would place no restrictions on foreign ownership. Foreign takeovers would, however, remain subject to review by the Minister of Industry under the *Investment Canada Act*. There are several advantages

[14] Free cash flow is defined to be operating cash flow (that is, operating income less capital expenditures) less interest expense.

to this approach. First, it would tend to make Canada more attractive to international capital. Second, it would permit capital markets themselves to determine the most efficient allocation of resources. Moreover, some witnesses suggested that free entry might, over time, encourage the private sector to bring new services to remote and rural communities, since, of all five options considered by the Committee, free entry results in the lowest capital cost structure across the industry. Other advantages of this approach are that it is simple and avoids administrative costs (which eventually get factored into existing price or tariff structures or tax burdens).

We think that to have a sustainable, competitive model you have to have access to a pool of funds at the best possible price. We think that lifting the foreign ownership restrictions means that we'll have larger access of funds and would probably decrease, by at least 100 basis points, the cost of debt funding for us. [Francis Fox, Rogers AT&T Wireless Inc., 13:16:55]

It has been argued, on the other hand, that this approach might pose an unacceptable risk to Canadian sovereignty, since it could allow foreign entities to control dominant telecommunications providers. Moreover, it would not permit the government to have a strong role in mandating the development of new services to rural and remote communities. However, these concerns could be addressed through CRTC regulation and/or initiatives such as Industry Canada's Broadband for Rural and Northern Development Pilot Program.[15]

[M]any of the goals of restrictions on foreign investment can be more effectively achieved if you look to regulation rather than to restrictions on foreign investment. [Hudson Janisch, University of Toronto, 16:16:55]

Some of these concerns about foreign takeovers of ILECs under a free entry approach could be addressed in large measure by the provisions of the *Investment Canada Act*, which is administered by Industry Canada.[16] The Act prescribes thresholds which, if passed, make the acquisition[17] of a Canadian business subject to a "net benefit" review by the Minister. For WTO investors, the threshold for direct acquisitions in 2003 is set at $223 million. An indirect acquisition by or from a WTO investor is not reviewable. The threshold for non-WTO investors is $5 million for direct acquisitions and $50 million for an indirect acquisition; however, the

[T]he issue of research and development is not really the issue of telecommunications investment. It's true that telecommunications carriers do some adaptation of technology, but the real technology know-how is in the equipment companies and they are not subject to the regulations under the Telecommunications Act. [Hudson Janisch, University of Toronto, 16:17:20]

---

15 This program provides financial assistance to remote and rural communities to build a business plan for the deployment of broadband services. Successful applicants may also receive funding towards implementing their plans.

16 The Department of Canadian Heritage retains review of certain investments (set out in Schedule IV of the *Investment Canada Regulations*) including, among other activities, production, distribution, sale or exhibition of film or video products.

17 An indirect acquisition is a transaction involving the acquisition of shares of a company incorporated outside of Canada, which owns subsidiaries in Canada. If, however, the value of the assets of the Canadian part is more than 50% of the value of the assets of its parent, it is considered a direct acquisition. An asset transaction where the vendor is the Canadian business in Canada is considered a direct acquisition.

I'd like to see this committee recommend the removal of the foreign review restrictions ... it's one step on what is apparently a tough and long journey. But it would be a strategic step. [Vic Allen, Upper Canada Networks, 14:16:45]

$5-million threshold also applies to indirect acquisition if the asset value of the Canadian business being acquired exceeds 50% of the asset value of the global transaction.

The Act provides for the review of investments in Canada by non-Canadians in order to ensure a "net benefit" to Canada. The "net benefit" is determined according to the following factors:

- the effect on the level of economic activity in Canada, including the effect on employment, on resource processing, on the utilization of parts and services produced in Canada and on exports from Canada;
- the degree and significance of participation by Canadians in the Canadian business or new Canadian business and in any industry or industries in Canada;
- the effect of the investment on productivity, industrial efficiency, technological development, product innovation and product variety in Canada;
- the effect of the investment on competition within any industry in Canada;
- the compatibility of the investment with national industrial, economic and cultural policies; and
- the contribution of the investment to Canada's ability to compete in world markets.

[I]t seems to me that reliance on such a blunt instrument is a rather sad comment on the effectiveness of the range of alternative government instruments such as regulation, competition policy, taxation, and departmental scrutiny. [Richard Schultz, McGill University, 21:16:00]

Objectives and Instruments: Striking a Balance

Replacing foreign investment restrictions with new regulations would not increase the attractiveness of Canada as a place to invest in telecommunications and, in fact, could prove to have the opposite effect. [Michael Murphy, The Canadian Chamber of Commerce, 17:15:50]

The Committee has carefully considered the advantages and disadvantages of the policy options presented during the hearings. We recognize that the best policy must strike a balance between two primary objectives: removing or reducing impediments to foreign investment in Canadian telecommunications in order to stimulate competition and innovation within the sector while, at the same time, maintaining Canadian sovereignty and security.

The Committee is of the view that removing or reducing impediments to foreign investment can best be accomplished by removing entirely the current foreign ownership restrictions on telecommunications common carriers. We are aware of the concerns expressed by many Canadians about the possibility of a foreign takeover of an incumbent Canadian carrier. These concerns are related to the potential for the Canadian carrier's head office, R&D facilities and associated jobs to be moved to the foreign owner's home country subsequent to the takeover. However, the Committee shares the views of some industry experts who have assessed this potential and determined it to be very limited. In fact, these experts estimate that, because of its modern telecommunications infrastructure, Canada is very likely to attract more jobs and R&D work in the telecommunications services sector than it will lose. Furthermore, we are confident, however, that the *Investment Canada Act* provides the government with the tools it needs to ensure that substantial foreign investment will be carried out in a way that is consistent with the public interest. Finally, the CRTC has the authority and means to ensure that telecommunications services are provided at affordable prices to rural and remote regions of the country. Accordingly, the Committee recommends:

[A]ny framework that's developed to change the foreign ownership regime must be predictable with discretion kept to a minimum. … Any change in the foreign ownership regime that expands uncertainty, enhances discretion, will again chill investment. [Michael Sabia, Bell Canada Enterprises, 20:9:20]

[F]oreign ownership limits must be symmetrical for all Canadian telecom companies. [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:40]

2. **That the Government of Canada prepare all necessary legislative changes to entirely remove the existing minimum Canadian ownership requirements, including the requirement of Canadian control, applicable to telecommunications common carriers.**

The foreign ownership regime should be technologically and competitively neutral and the rules of the game should not be changed in midstream by economically disadvantageous some competitors by adhering to obsolete labels such as traditional carrier. [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:45]

CHAPTER 4
THE CHANGING TELECOMMUNICATIONS LANDSCAPE AND CONVERGENCE

Over the past two decades, the technological and competitive global telecommunications landscape has changed dramatically. Networking technologies, especially the Internet, have revolutionized the way that consumers and industry conduct their activities. The growing digitalization of communications networks means that data, audio and video can increasingly travel over the same or multiple delivery platforms; this convergence of technologies has blurred the lines that used to separate the services offered by the various telecommunications and broadcasting market sectors. At the same time, the global liberalization of telecommunications markets has increased competition and innovation in the telecommunications sector.

Our industry continues to be very much in the midst of change. … Advances in technology have changed a lot of things. Digitization, the Internet have created a common platform, a universal medium that allows any kind of information to be delivered any time, anywhere over any device. … The barriers that once separated the different silos in this industry frankly are being trashed by the technology itself. [Michael Sabia, Bell Canada Enterprises, 20:9:20]

Changes to the telecommunications market in Canada mirror global trends: regulatory reform has allowed the market to move from a monopoly to a more competitive regime, and Canadians have access to a wide variety of modern telecommunications services delivered over multiple delivery platforms. Canada is a world leader in both the telecommunications equipment and services sectors. Compared to consumers in other OECD countries, Canadians have relatively high-quality services at a low price, and have access to the newest technologies available on the telecommunications market. However, competition for local telephone service is still limited, and not all regions of the country have access to new technologies (e.g., high-speed Internet) and a choice of services.

[O]nly a handful of OECD markets had competitive telecom frameworks in 1993. Today 29 of 30 OECD countries have fully competitive telecommunications markets. The last country to open up will be Turkey, which will do that January 1, 2004. [Dimitri Ypsilanti, Organisation for Economic Co-operation and Development, 19:15:30]

In this chapter, the Committee explores whether changing the FDI restrictions applicable to telecommunications common carriers could increase access to emerging telecommunications technologies or improve services for consumers. The Committee also addresses the issue of technological convergence and

examines whether broadcasting distribution undertakings should be subject to the same foreign ownership rules as telecommunications common carriers.

Canadians have always been innovators in this industry. I'll just give you a few examples ... the world's first domestic communications satellite in geostationary orbit, the first cellular phone service in North America, the first OECD country to launch residential high-speed Internet access, the first wireless Internet browser in North America ... [Michael Sabia, Bell Canada Enterprises, 20:9:20]

The Canadian Telecommunications Landscape

The introduction of new technologies, competition and convergence has changed the face of the telecommunications landscape around the world. In recent years, nearly all OECD countries have liberalized their telecommunications markets. A series of reforms to the Canadian telecommunications regulatory framework over the last 20 years (see Appendix 2) has opened the telecommunications services sector to competition, resulting in the elimination of almost all of the original telephone monopolies in Canada. Incumbent carriers still dominate the Canadian telecommunications services sector in terms of share of total market revenues, but this share has decreased gradually over the last few years (from 83.4% in 1998 to 78.5% in 2001[18]). Although there is considerable competition in the long-distance wireline market, (e.g., competitors' share of total long-distance minutes was 35.8% or 26% of total revenues in 2001[19]), competition in local wireline services (which is the largest component of total telecommunications service revenues) is limited, but growing. In 2001, the competitors' share of local business revenues was 4.7%, up from 0.6% in 1998. For the local residential market, the competitors' share of revenues was 0.4% in 2001.[20]

[W]e believe that the path that we will go down in creating local residential competition, and we will create it, is first with the expansion of cable telephony. It's happening in EastLink in Halifax. EastLink today has 25% share in the greater Halifax market. This is going to happen if for no other reason than as we participate in the video business through our satellite company, they will come into the telephone business. This is inevitable. [Michael Sabia, Bell Canada Enterprises, 20:9:35]

The three markets that have experienced the highest growth rates in recent years are data and private line services, mobile communications and the Internet. Growth in these areas reflects rapid technological changes and competition that have led to greatly improved services for consumers. Technological advances in the areas of fixed wireless broadband, 3G wireless and satellite-based communications promise to change the telecommunications services sector even further, particularly in terms of providing broadband

---

18 CRTC, *Status of Competition in Canadian Telecommunications Markets Deployment — Accessibility of Advanced Telecommunications Infrastructure and Services*, December 2002, p. 14.

19 Ibid., p. 25.

20 Ibid., p. 39-40.

access to the Internet. Utility companies' entry into the telecommunications services market will offer additional choice to consumers, especially in the area of broadband access for the business sector.

[I]t's immensely expensive to replicate the wire line network of the existing telecoms. I think the answer to that is to be technologically innovative and imaginative. ... [T]he way to compete with a wire line system isn't to duplicate the wireline system, the way to come on it is to come around behind it with a wireless system. [Hudson Janisch, University of Toronto, 16:16:20]

The telecommunications landscape has been further transformed by technological convergence, which has led to overlap in the distribution networks and services offered by telecommunications carriers and broadcasting distribution undertakings. Telephone companies, using digital video compression, can send video signals to customers over their existing infrastructures. Since 1998, telecommunications common carriers have been allowed to apply for broadcasting distribution licences. The CRTC has already licensed some telecommunications carriers (NBTel, SaskTel, MTS and Télébec) to operate as cable distribution undertakings, and BCE owns both Bell Canada and Bell ExpressVu, a direct-to-home (DTH) satellite distribution undertaking. Conversely, cable companies, using either circuit-switched or Internet Protocol-based technology, can provide local telephone service over their cable networks. The only cable service provider in Canada to provide local telephony service at present is Eastlink in Nova Scotia. In the important high-speed Internet market, telecommunications companies (using digital subscriber line [DSL] technology) and cable companies (via cable modem) compete head-to-head. Other technologies, such as DTH satellite and multipoint distribution systems (MDS), also offer high-speed Internet access to customers, and fixed wireless broadband is available in certain areas of the country. Vertical integration and cross-media ownership further cloud the line separating the telecommunications and broadcasting industries, with companies such as BCE holding ownership stakes in telecommunications, broadcasting distribution, programming and print media.

Restricting foreign investments has a particularly negative effect on new entrants, the very players who are driving innovation. [André Tremblay, Microcell Telecommunications Inc., 13:15:55]

New Entrants and Access to New Technologies and Services

Facilities-based competitive service providers ("new" entrants to the industry) have played a major role in introducing innovative telecommunications services to Canada. Their presence in the market has led to greater

choice for customers, higher quality services and a range of new services. New entrants have made huge capital investments to expand and improve networks and bring new products to market. These investments allow them to compete against incumbent telephone companies, but they also result in large start-up losses for new entrants. In order to make (and continue making) such investments and remain competitive, new entrants require access to large sources of risk capital at a reasonable cost, capital that cannot be accessed from Canadian sources alone. The facilities-based competitive service providers argue that restrictions on FDI limit investment in infrastructure, increase the cost of capital, and, ultimately, delay the diffusion of new telecommunications technologies. The Committee shares these views and believes that removing FDI restrictions would stimulate competition and increase innovation in the telecommunications service industry.

A sustainable, robust competitive telecommunications system is a sine qua non for the pursuit of any strategy for innovation. Without healthy telecommunications competition Canada will unavoidably be reduced to the status of an innovation laggard, not an innovation leader. Without the compelling, powerful force of competition, our telecommunications providers will inevitably be satisfied with being innovation application purchasers, not creators. [Richard Schultz, McGill University, 21:16:05]

Universal Access to Services

Canadian telecommunications policy, like that of many other OECD countries, has as one of its objectives the provision of basic telecommunications services at affordable rates to consumers living in all regions of the country. This policy is set out in section 7(*b*) of the *Telecommunications Act* of 1993: "to render reliable and affordable telecommunications services of high quality accessible to Canadians in both urban and rural areas in all regions of Canada." Canada's large land mass and its low population density make the provision of telecommunications infrastructure to all Canadian communities an expensive proposition. Universal access has historically been supported by cross-subsidies among services: profitable areas (usually urban) and profitable services (long distance, optional services) subsidize local service and areas with high operating costs (usually rural or remote). The result of this policy is that more than 98% of Canadian households have basic telephone access.

The telephone infrastructure and system was brilliantly conceived and set up over the first 125 years ... All of the profits and money and additional cash was generated in the large urban areas ... [T]here were very elaborate systems set up to roll that excess capital out into the rural areas, and the non-populated areas to create basic ubiquitous telephone service at a very, very low cost. But who paid for that was downtown Toronto. And that's the way it's been set up all over the world. It was simple but brilliant. [John McLennan, AT&T Canada, 14:17:00]

In the "new," knowledge-based economy, technologies that allow information to be rapidly and widely disseminated are generally viewed as important social and economic development tools. These technologies help create new economic opportunities and

improve people's education, skills and quality of life. In this economy, universal access to basic telecommunications services and important emerging technologies is thus more critical than ever before.

The Internet and Broadband Access[21]

One of the most important information and communications technologies in terms of its socio-economic potential is the Internet. Although Canada first connected to the Internet in 1981, a commercial market for Internet access did not develop until 1991. In 1999, the CRTC introduced, as a basic service objective for wireline companies, the provision of "individual line local service with touch-tone dialling, provided by a digital switch with capability to connect via low speed data transmission to the Internet at local rates."[22] At the time of this decision, more than 97% of access lines already met this goal.

[T]here have significant changes in the telecommunications market. Perhaps the most significant has been explosive growth of the Internet and services supported by high-speed networks. For the OECD, we've estimated that there are now about 250 million Internet subscribers and 52 million of these subscribe to high-speed Internet broadband connections. [Dimitri Ypsilanti, Organisation for Economic Co-operation and Development, 19:15:30]

Basic dial-up access (telephone line and modem) to the Internet is relatively cheap and widely accessible, but the service is slow and the technology is not sufficient for high bandwidth applications. A wide range of communications services and applications requires high levels of bandwidth. Canada enjoys one of the highest broadband penetration rates in the world. Compared to other OECD countries in the first half of 2002, Canada's penetration rate (approximately 10.3%) was second only to Korea's (approximately 19.2%), and ahead of Sweden's (6.8%) and the United States' (5.8%).[23] Despite this relatively high penetration rate, broadband access is not available across all regions of Canada.

Various carrier technologies available in Canada deliver high-speed (broadband or wideband) Internet access. The two most popular technologies for residential

---

21 A number of definitions of "broadband" exist. The National Broadband Task Force defined broadband as a high-capacity, two-way link between an end user and access network suppliers that is capable of supporting full-motion, interactive video applications (faster than 1.5 Mbps with current technology). Actual (vs. theoretical) speeds for DSL and cable modem services are generally lower than this definition, and are referred to as "wideband." The Committee uses the term "broadband" as shorthand for high-speed (i.e., wideband and broadband) Internet access.

22 Telecom Decision, CRTC 99-16, *Telephone Service to High-Cost Serving Areas*.

23 OECD, *Broadband Access for Business*, 2002, p. 14.

subscribers are DSL and cable modem, but they are not available in all regions of the country. Satellite technology is widely available, but is relatively expensive. A number of communities have access to fixed wireless broadband service, but it too is relatively expensive. In late 2001, mobile providers began to provide Internet access via their 2.5G networks, but the access speeds offered are only slightly faster than those provided by narrowband technologies. In 2001, 1.6 million Canadian households subscribed to the Internet via cable and 924,000 via DSL. Only 9,000 households used another technology for high-speed access (most via fixed wireless access; less than 1% of residential subscriptions were provided directly over fibre).[24] For businesses, high-speed Internet access makes considerable use of fibre-optic cable, which provides true broadband access to the Internet (in 2001, 54% of high-speed Internet access expenditure by business was on fibre, 32% on DSL, and 14% on cable or other technologies).[25]

I think it's important that Canada be moving forward in the 21st century on all cylinders and not have 25 to 30% of the country and the rural economy not functioning. [Vic Allen, Upper Canada Networks, 14:16:45]

Recent figures indicate that 76% of Canadian communities (or 15% of the population) do not have high-speed access to the Internet, whereas 15% of communities have one supplier of high-speed Internet access, and 9% of communities have two or more suppliers.[26] The majority of Canada's rural communities do not have high-speed access. Expanding broadband to all communities in Canada is an extremely expensive proposition requiring large amounts of capital. Extending broadband services to rural and remote areas is not commercially viable at this time because of the large gap between the incremental costs of constructing and operating new facilities, and the price that consumers and businesses are willing to pay for the services. Although some emerging technologies such as satellite and wireless offer some promise in reducing deployment costs for broadband in rural and remote areas, mass-market deployment of these technologies is, by some estimates, up to five years away.[27]

[R]egions with low-density population, whether in rural or remote areas, have remained almost untouched by competition. The competitors concentrated their investments in high-population density areas, and were almost absent from the rural or remote region. Even the major licensees, namely those which controlled the market when the competition came into play, limited their investments in low-population density regions. ... [Jean-François Hébert, Association des Compagnies de Téléphone du Québec, 16:15:30]

---

[24] CRTC (2002), p. 50.

[25] Ibid, p. 47.

[26] Ibid, p. 77.

[27] Michael Sabia, Bell Canada Enterprises, submission to the Committee.

In 2001, the National Broadband Task Force recommended that the federal government review whether foreign investment restrictions applicable to telecommunications common carriers and broadcasting distribution undertakings restrict, or are likely to restrict, increased industry participation in the competitive deployment of broadband infrastructure in Canada.[28] This question is raised in Industry Canada's discussion paper on FDI restrictions applicable to telecommunications common carriers.[29] Most witnesses appearing before the Committee indicated that changes to FDI restrictions would not change the speed or nature of broadband deployment in these communities. These witnesses pointed out that an injection of new money into the industry (whether from foreign or domestic sources) would go to those markets where the greatest opportunity for a rapid return on investment exists. In their view, rural and remote areas would be unlikely to attract new monies for the development of broadband facilities since there is no opportunity for investors to recoup their investment. A few witnesses, however, suggested that increased access to cheaper capital on foreign markets would make it easier for companies to construct a viable business case for expanding their networks into otherwise unprofitable communities. On a global level, there is no clear link between the liberalization of foreign ownership and control rules and increased access to broadband. The two OECD countries with the highest broadband penetration rates (Korea at 19.2% and Canada at 10.3% in the first half of 2002) both have restrictions on FDI in their telecommunications sectors, whereas countries without such restrictions have lower penetration rates (e.g., United States at 5.8% and the United Kingdom at 1.3%). Many OECD countries (regardless of FDI regimes) have divides between rural and urban areas in terms of access to broadband.

Regardless, if we are talking about restrictions on foreign investments or anything else, the situation will not change as regards low population density regions in either the short or medium term. [Jean-François Hébert, Association des Compagnies de Téléphone du Québec, 16:15:35]

[T]here is no link whatsoever between expanding high-speed broadband service to rural and remote regions of Canada and the lifting of foreign ownership restrictions. The factor limiting broadband expansion is the lack of an underlying business case to justify the investment. [Donald Ching, SaskTel, 24:16:20]

[T]he cable industry supports liberalization of foreign ownership rules for broadcast distribution undertakings and telecom companies. We believe there are significant benefits that would flow from these changes in terms of access to larger pools of capital at lower cost. It would increase incentives to expand our integrated broadband networks, and it would increase competition and innovation in these industries. [Janet Yale, Canadian Cable Television Association, 25:15:30]

The central governments of most OECD countries believe that widespread broadband access is important for future socio-economic development and global competitiveness, and many of them have introduced

---

[28] See recommendation 9.2 in National Broadband Task Force, *The New National Dream: Networking the Nation for Broadband Access*, Industry Canada, 2001.

[29] Industry Canada, *Foreign Investment Restrictions Applicable to Telecommunications Common Carriers*, Discussion Paper, November 2002.

policies to encourage investment in broadband infrastructure and to improve broadband access. Canadian federal and provincial initiatives in this area include: (a) contracting for government institutes or personnel, (b) providing seed funding to community projects, (c) providing capital funding for infrastructure projects, (d) offering research and development tax credits to equipment manufacturers, (e) funding trials for broadband applications, and (f) developing and supporting online content.[30] The most recent federal initiative, the Broadband for Rural and Northern Development Pilot Program, provides funding through a competitive process to bring publicly available broadband access to Canadian communities, with priority given to First Nations, northern, remote and rural communities which are currently without DSL or cable modem service. This program forms part of the federal government's commitment to ensure broadband access is available to all Canadian communities by 2005. Many witnesses stressed that the private sector should drive the roll-out of broadband across Canada. At the same time, however, witnesses indicated that there is a role for government in facilitating the deployment of broadband to areas where there is no business case for such deployment.

[I]t is imperative that the private sector drive this roll-out, relying on competitive market forces. The roll-out of the federal government of this deployment should be to ensure that any contributions required to facilitate b roadband development are intr duced in the least market-distorting manner possible. Indeed the government has already begun some projects to this end. [Michael Murphy, The Canadian Chamber of Commerce, 17:15:55]

Based on the evidence it heard, the Committee is not convinced that changing the restrictions on FDI applicable to telecommunications common carriers will lead to increased access to broadband in rural and remote communities in the short term.

[I]t's no longer readily apparent who in Canada is a telecommunications service provider. With convergence attempts to label companies as pure cable, wireless, telephone, broadcast or Internet service providers are virtually impossible. [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:45]

Convergence and Broadcasting Distribution Undertakings

Technological advances and convergence of technologies, especially over the last decade, have blurred the lines that previously separated the services offered by telecommunications common carriers and broadcasting distribution undertakings ("BDUs," including cable companies, DTH satellite service providers and MDS). Telecommunications carriers and BDUs are now competing for the same customers in some markets (e.g., high-speed Internet service). The telecommunications

[30] CRTC (2002), p. 75.

and broadcasting landscape is further complicated by vertical integration and by cross-media ownership. Clearly, defining an enterprise as a pure "telco" or "BDU" on the basis of their underlying distribution networks or the services they provide is becoming more and more difficult (see Figure 4.1). In an era of digitalization and convergence, an examination of potential changes to FDI restrictions (or any other component of the regulatory framework) applicable to telecommunications common carriers must take account of the impact of such changes on BDUs.

[W]e believe that, in order to maintain a fully competitive and innovative communications sector and to enhance the overall business climate in Canada, the foreign investment restrictions should be fully liberalized symmetrically, meaning that no company should be placed at a competitive disadvantage by liberalizing the rules for some companies but not others competing in those markets. [Michael Murphy, The Canadian Chamber of Commerce, 17:15:50]

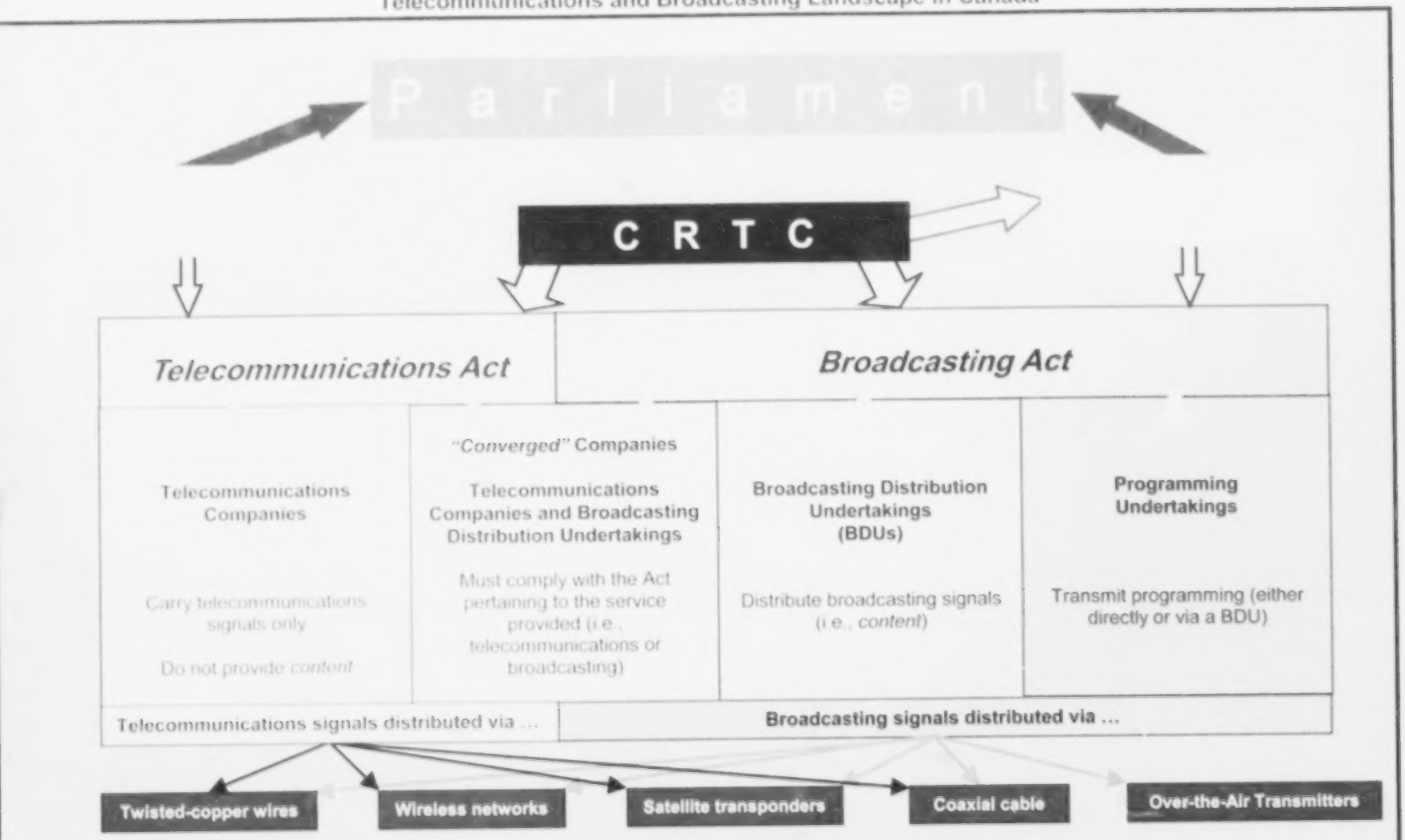
Section 3(*a*) of the *Broadcasting Act* states, "the Canadian broadcasting system shall be effectively owned and controlled by Canadians." The definition of "Canadian" for the purposes of the Act, and the rules pertaining to ownership, are laid out in a direction to the CRTC from the Governor in Council.[31] Under the Direction, a corporation that meets the definition of a "qualified corporation" is classified as Canadian. A non-Canadian may own directly up to 20% of the voting shares of a Canadian corporation before that corporation loses its status as a qualified corporation. A non-Canadian may also own up to 33⅓% of the voting shares of a holding company before a subsidiary corporation of the holding company loses this status. Therefore, non-Canadians may, directly and indirectly, hold up to 46⅔% of a Canadian corporation. Furthermore, a corporation's chief executive officer and at least 80% of its directors must be Canadian in order for it to meet the definition of a "qualified" corporation. If a non-Canadian controls a Canadian corporation (by any means), regardless of the number of voting shares held, the corporation loses its status as a qualified corporation. The Direction states that broadcasting licences may be issued only to qualified corporations.

[W]e are suggesting that competitive equity will require that cable companies and telephone companies be treated the same way under liberalized foreign ownership rules. [Louis Audet, COGECO Inc., 25:15:40]

---

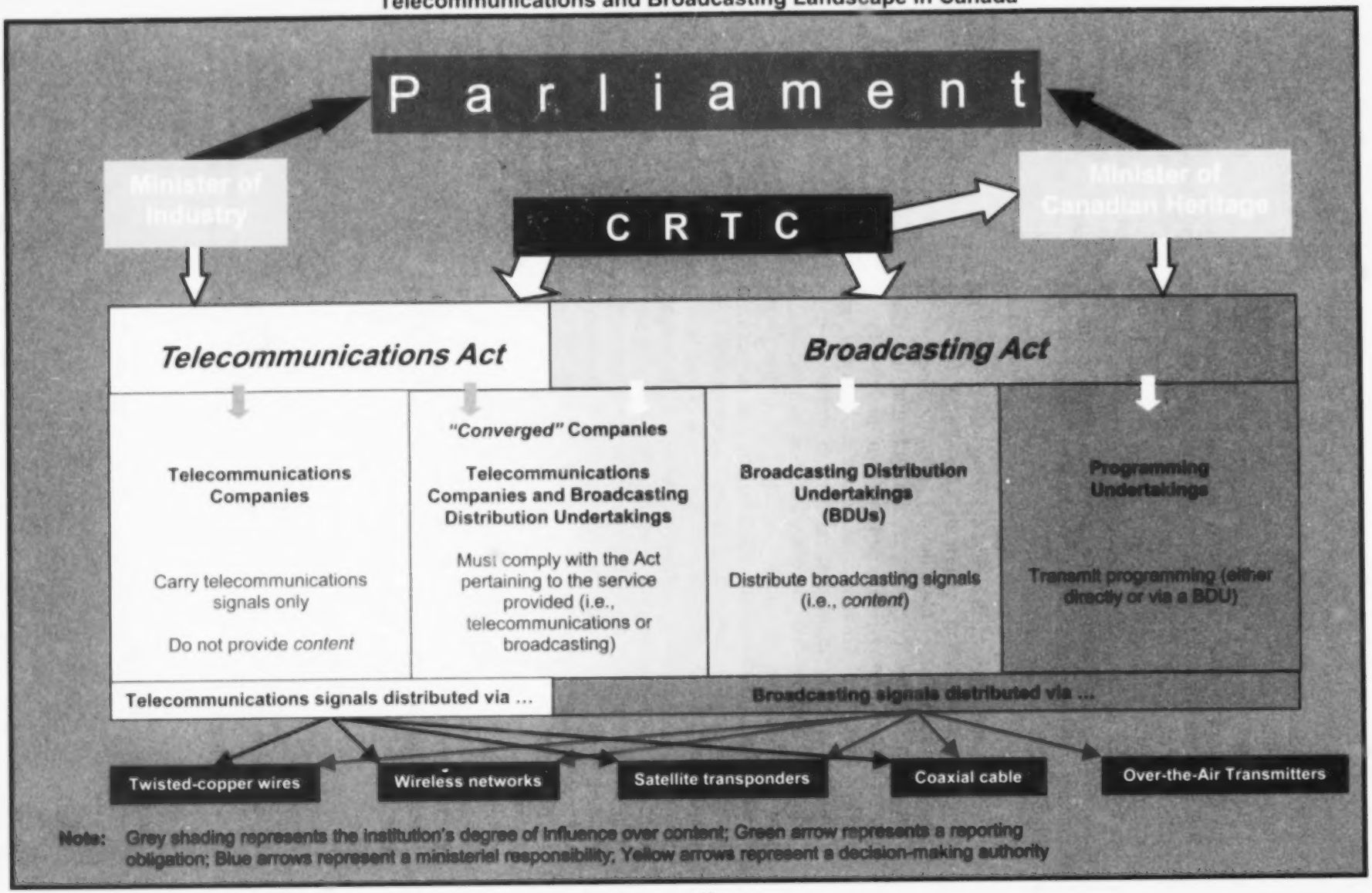
[31] *Direction to the CTRC (Ineligibility of Non-Canadians)*, 1997, www.crtc.gc.ca/eng/LEGAL/NONCANAD.HTM. The first version of this direction was issued in 1969. At that time, restrictions prohibited the direct or indirect acquisition by a foreign interest of more than a 20% stake in any broadcasting undertaking.

Figure 4.1
Telecommunications and Broadcasting Landscape in Canada



Note: Grey shading represents the institution's degree of influence over content; Green arrow represents a reporting obligation; Blue arrows represent a ministerial responsibility; Yellow arrows represent a decision-making authority

Figure 4.1
Telecommunications and Broadcasting Landscape in Canada



Many BDUs argue that if the FDI restrictions applicable to telecommunications common carriers are loosened or removed altogether, the same should be done for BDUs. They argue that their industry relies heavily on capital investment and that they too need improved access to foreign capital at a lower cost to ensure continued growth, competition and innovation in the sector. These companies point out that because of technical convergence, many of them are competing in the same markets as telecommunications common carriers, and should be subject to the same ownership rules. The BDUs suggest that if the telecommunications companies were subject to less stringent FDI restrictions than were BDUs, BDUs would be at a competitive disadvantage. They argue that the removal or relaxation of the restrictions only for telecommunications common carriers will distort competition for capital, impair the development of competition among various technologies, reduce choice for consumers, and contradict the principle of technological neutrality in Canadian regulatory policy. The Competition Bureau agrees with these arguments and suggests that all carriers of signals (be they telephone or broadcasting) should enjoy the same access to capital and be subject to the same ownership rules.

[W]e're talking about signals being transported over a pipe. Whether that signal is a telephone signal, whether it's an Internet signal or whether it's a broadcasting signal, it makes no difference ... [Y]ou have a pipe and you're sending electronic signals through it. The rules for that should be the same. [Konrad von Finkenstein, Competition Bureau, Industry Canada, 23:17:00]

Opponents of an extension of any change in FDI restrictions to BDUs argue that despite technological convergence, BDUs and telecommunications common carriers are not the same "animal." They point out that there are cultural issues attached to the operation of BDUs that, at least at this juncture, are not associated with telecommunications common carriers. The opponents suggest that allowing foreigners to control BDUs would have a negative impact on the government's cultural policy goals.

Once the ownership distribution genie is let out of the bottle, the prospect of non-Canadian influence over programming services is raised. [Phyllis Yaffe, Alliance Atlantis Communications Inc., 17:15:40]

Although the CRTC is responsible for setting the general rules about which signals may or may not be carried by BDUs, BDUs influence programming in that they make decisions about which services to market, package and promote, about channel positioning, and about retail rates. Opponents of changing the restrictions on FDI for BDUs suggest that the restrictions ensure that these programming decisions are made by Canadians, not by foreign interests, and that BDUs continue to

Any changes in the rules that applies only to telecom companies would soon be of competitive significance to broadcasters as telecom companies move increasingly into the BDU and broadcasting businesses. [Leonard Asper, CanWest Global Communications, 26:9:10]

[I]t is difficult at times to make the distinction between content providers and carriers ... particularly with distribution undertakings and programming. But I would suggest it's not impossible. In fact, much of our framework of telecommunication and broadcasting turns on that very distinction. [David Johnston, University of Waterloo, 17:16:45]

transmit a wide range of Canadian programming. They argue that if the rules were changed, foreign companies might gain strategic control of a Canadian BDU and would promote their own (non-Canadian) content. Furthermore, they suggest that since foreigners are permitted to own minority ownership stakes in programming undertakings, a foreign media conglomerate that owns such stakes and controls a Canadian BDU would have even more ability to influence programming decisions. Such influence over programming, critics argue, would undermine one of the goals of the *Broadcasting Act* that the Canadian broadcasting system maintain and enhance national identity and cultural sovereignty.

BDUs have suggested that the problem can be solved by structural separation. ... This is not an acceptable solution ... In the current situation, the role of a BDU is central and critical to the Canadian broadcasting system. Whereas a telephone company is prohibited from controlling or influencing the content of what is being carried, the BDUs function is very different. It has a very active role in controlling or influencing what the content provider offers [Grant Buchanan, Directors Guild of Canada, 19:15:50]

A representative of CanWest Global Communications Corp., a Canadian-owned and controlled international media company, who appeared before the Committee contended, however, that the nationality of the owner of a programming undertaking has no measurable impact on the programming that the undertaking carries. He suggested that television programming schedules in Canada are a reflection of CRTC requirements and the expectations of viewers and advertisers. To illustrate his point, he described CanWest's television networks abroad; CanWest's foreign broadcasting operations are locally regulated, and local management determines the content. Its international operations meet or exceed regulatory or licence requirements for local content in each of the jurisdictions where it operates. The programming carried on CanWest's foreign television networks does not reflect the fact that CanWest is a Canadian-owned and controlled company.

[W]e recognize that the more we move to incorporate satellite and cable television companies, the closer we move to Canada's vital cultural interests. A delicate balance ... is the centrepiece of the challenge ... [Michael Sabia, Bell Canada Enterprises, 20:9:20]

The BDUs suggest that the separation of distribution undertakings from programming undertakings would eliminate the concerns about self-dealing described above. Under such an arrangement, BDUs that own programming services could spin them off into a separate company and retain the transmission assets in the original company. Only the transmission assets would be eligible for sale to non-Canadians. Furthermore, BDUs note that the CRTC would continue to ensure that BDUs respect Canadian content requirements, regardless of whether the undertakings are owned by domestic or foreign interests.

Canadian Content and the Role of the CRTC

The *Broadcasting Act* sets out various cultural policy and other public policy objectives related to the Canadian broadcasting system. One of the major goals of the Act and its regulations is the maintenance and development of Canadian content in the Canadian broadcasting system. According to the CRTC, Canadian content is "... about Canadian artists and Canadian stories having access to Canadian airwaves." The federal government deems Canadian content to be important for cultural and economic reasons: Canadian programs and music "give voice to Canadians, to their talent and their shared experiences," and provide jobs for Canadians in the creation, production and distribution of material.[32]

[F]rom the Commission's perspective we administer the rules that government chooses to give us ... we've lived with some changes in the rules and we've never found them an obstacle to doing our work. [Charles Dalfen, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 23:15:35]

The CRTC interprets and applies the broad policy objectives of the *Broadcasting Act* by establishing specific policies and regulations in the following areas: (a) creation and production of Canadian programs and music; (b) financial support by the broadcasting system for the creation of Canadian content; (c) how much Canadian content must be aired on radio and television; (d) ratio of Canadian and non-Canadian programming services distributed by Canadian cable companies, DTH satellite services and multipoint distribution systems; and (e) Canadian ownership and control of the broadcasting system. Television programs and music must meet certain requirements in order to qualify as Canadian.[33]

No evidence was presented to the Committee to suggest that the CRTC's capacity to regulate BDUs (or for that matter, programming undertakings) would be compromised if these undertakings were foreign-owned and/or controlled. The CRTC confirms that it has adjusted to new ownership rules in the past and will do so again should Parliament change them once more. Many other industries in Canada are wholly or partially foreign-owned and controlled. These industries (as well as domestic-owned industries) must still abide by regulatory

---

[32] CRTC, *Canadian Content*, www.crtc.gc.ca/eng/INFO_SHT/b306.htm.

[33] *See CTRC, Canadian Content for Radio and Television*, www.crtc.gc.ca/eng/INFO_SHT/G11.htm. A review was initiated in April 2002 to address the requirements that must be satisfied for a film or television production to be considered as Canadian content. Recommendations arising from the review will be presented to the Minister of Canadian Heritage at the end of March 2003.

requirements imposed by provincial and federal governments to achieve various public policy objectives. The Committee believes that in the absence of restrictions on foreign ownership for BDUs, CRTC regulations (along with other policy instruments, such as subsidies) are sufficient to support and promote Canadian content in the Canadian broadcasting system. Structural separation of broadcasting and programming undertakings would act as a further safeguard. Furthermore, the Committee notes that the *Investment Canada Act* reviews major investments in Canada by foreigners to ensure that such investments are of "net benefit" to Canada. Additional provisions in the Act and in the *Investment Canada Regulations* allow for the review of investments that would otherwise not normally be reviewed under the Act if the Governor in Council deems that they relate to Canada's cultural heritage or national identity.

Clearly the carriage company could not own any channels, do any broadcasting or do anything content. All they will be doing is conveying an electronic signal. Now you set up the framework that way, it's up to them whether they want to take advantage of themselves and split themselves or whether they think they are not synergies and having the two under one roof and pay the penalty of foreign ownership restriction. That's for them to decide. [Konrad von Finkenstein, Competition Bureau, Industry Canada, 23:17:00]

The Committee is of the opinion that telecommunications common carriers and BDUs can no longer be separated on the basis of their underlying distribution networks or the services they provide. The Committee believes that carriage and content are distinct entities, and that distribution can be separated from programming undertakings. Cultural policy objectives can thus be achieved by treating content and carriage separately. In light of technological convergence, the Committee therefore recommends:

3. **That the Government of Canada ensure that any changes made to the Canadian ownership and control requirements applicable to telecommunications common carriers be applied equally to broadcasting distribution undertakings.**

[W]e believe that structural or that ownership separation could be achieved quite easily in a number of different ways, the rules, as they relate to how broadcast distribution undertakings, cable companies, carry content services would remain unchanged. [John Tory, Rogers Cable Inc., 5:15:45]

The Committee believes that full liberalization of foreign ownership rules on a symmetrical basis for all carriers of signals competing in the same markets is the best way of achieving the government objectives laid out in the *Telecommunications Act* and the *Broadcasting Act*. The Committee is of the opinion that changes to the foreign ownership restrictions must be accompanied by a broad review of the political governance structure of both telecommunications carriers and broadcasting

distribution undertakings. That review must address whether our current legislative approach and the division of departmental responsibilities between Industry Canada and Canadian Heritage is optimal in light of technological and services convergence. It should also address whether the CRTC has — and will continue to have — the necessary tools to ensure that issues such as universal access to services and Canadian culture and values continue to be protected and promoted. As such, the Committee recommends:

4. **That the Government of Canada strike a special parliamentary committee to undertake a comprehensive review of the governance structure of both telecommunications and broadcasting sectors in Canada in light of technological convergence. The review should include, as a minimum, an examination of:**

   (a) the regulatory framework governing Canada's telecommunications and broadcasting sectors;

   (b) approaches that the federal government could adopt to continue to facilitate broadband deployment in rural and remote communities;

   (c) federal departmental organization (Industry Canada and Canadian Heritage); and

   (d) the jurisdiction, role and mandate of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission.

CONCLUSION

In reviewing Canada's foreign ownership regime applicable to telecommunications common carriers, the Committee found that the regime is too restrictive when compared to that of other OECD member countries, and that the restrictions are having a negative impact on the Canadian telecommunications industry. Foreign ownership restrictions have played a role in impeding capital investment by new entrants in the Canadian telecommunications sector in the past decade. They have also been a factor in the recent financial instability of the industry, which saw a number of capital restructurings and bankruptcies. Moreover, since telecommunications is a critical element of the global, networked, knowledge-based economy, these restrictions are also likely stifling Canada's productivity and economic growth performances.

[F]oreign ownership restrictions are a particularly blunt and self-destructive way of seeking ends far more readily achieved by regulation. [Hudson Janisch, University of Toronto, 16:15:55]

[N]o single factor would have a greater positive impact for the prospects of telecom growth and competition than eliminating the [foreign ownership] restrictions as quickly as possible, at least as they apply to new entrants. [André Tremblay, Microcell Telecommunications Inc., 13:15:55]

In summary, foreign ownership restrictions compromise, among other important economic contributions, the diffusion of new communications technologies and Canadians' access to modern telecommunications services. For all these reasons, the Committee recommends the complete removal of Canada's foreign ownership restrictions applicable to telecommunications common carriers.

We don't lose any control over the system if we open up foreign ownership. The CRTC continues to have ... the same regulatory powers. [Francis Fox, Rogers AT&T Wireless Inc., 13:16:55]

While this reform could conceivably lead to foreigners gaining control of a Canadian telecommunications carrier, the Committee is confident that the *Investment Canada Act* provides the government with the tools it needs to ensure that substantial foreign investment will be carried out in a way that is consistent with the public interest. The CRTC also has the authority and means to ensure that telecommunications services are provided at affordable prices to rural and remote regions of the country.

Rural Canada has to have affordable access to broadband and right-of-way. It needs a choice of carriers and suppliers and that means a competitive environment must exist ... [Vic Allen, Upper Canada Networks, 14:15:40]

The removal of these restrictions, however, is not a panacea for the telecommunications sector. The Committee is not convinced that removing the restrictions on FDI applicable to telecommunications common carriers will, for example, lead to increased access to

[T]here's no distinction between carrying a telephone signal and the carriage of a broadcasting signal. Consequently the carriers ... be they telephone companies or broadcast distribution undertakings should enjoy the same access to capital and be bound by the same ownership rules. Anything less would give one sector an unfair advantage over and distort economic decision making. [Konrad von Finkenstein, Competition Bureau, Industry Canada, 23:16:50]

The foreign ownership regime should be technologically and competitively neutral and the rules of the game should not be changed in midstream by economically disadvantageous some competitors by adhering to obsolete labels such as traditional carrier. [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:45]

It won't change the fact that this country's policies have never been adjusted to fully integrate the idea of competition and, as a result, most competitors have floundered rather than flourished. There is a way to fix it. The government, the CRTC and the industry must work together to create a framework that is fair to both the incumbents and the competitors, one that promotes rather than just permits competition. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:00]

broadband in rural and remote communities in the short term.

The Committee further believes that telecommunications common carriers and broadcasting distribution undertakings can no longer be separated on the basis of their underlying distribution networks or the services they provide. The Committee believes that carriage and content are distinct entities, and that distribution can be separated from programming undertakings. Cultural policy objectives can be achieved by treating content and carriage separately. For these reasons, the Committee recommends the complete removal of the foreign ownership restrictions imposed on broadcasting distribution undertakings. The Committee views full liberalization of the ownership regime on a symmetrical basis to all carriers of signals competing in the same markets as being the best way of achieving government objectives as laid out in the *Telecommunications Act* and the *Broadcasting Act*.

The Committee is also of the opinion that reforms to Canada's foreign ownership regime must be the first step in a multi-step reform of the telecommunications and broadcasting sectors in Canada. From the Committee's perspective, regulatory reform may be necessary to ease the transition from monopoly to a more competitive structure; and given technological and industrial convergence between telecommunications and broadcasting, reform of Canada's political governance structure for these sectors may also be required. Because such reforms go beyond the Committee's current mandate, the Committee recommends a broad review of these issues by a special parliamentary committee.

Finally, the Committee is confident that these recommendations reflect the expert testimony it received; this testimony was thorough and comprehensive. The report's recommendations imply that more work remains to be done in this important area, and the Committee is prepared to provide more parliamentary guidance in the near future. The Committee also looks forward to having the Minister appear before the Committee to explain how the federal government will act on the Committee's recommendations.

APPENDIX 1
GLOSSARY OF SELECTED TELECOMMUNICATIONS INDUSTRY TERMS[1]

2.5G Wireless

2.5G wireless is associated with such mobile data technologies as short message service (SMS), wireless application protocol (WAP), and general packet-switched radio service (GPRS). These technologies allow "always on" access to e-mail and other Web-based services from mobile handsets at access speeds slightly faster than those provided by narrowband technologies.

3G (Third Generation) Wireless

The next generation of wireless communications that will eventually provide data at rates similar to cable and ADSL, and that will be based upon a common worldwide standard for broadband mobile communications. Analogue cellular and digital PCS are considered to be the first and second generations of wireless telecommunications.

ADSL (Asymmetric Digital Subscriber Line)

Technology that employs standard twisted-pair copper telephone wire to transmit and receive information at high speeds. It is termed "asymmetric" because data move in one direction faster than in the other, i.e., the download speed is faster than the upload speed.

Bandwidth

The amount of data that can be transferred over a connection per unit time (usually measured in bits per second, kilobits per second or megabits per second). The greater the bandwidth, the more data can travel through the channel.

Broadband

A connection to the Internet that works at high speeds because of its greater bandwidth. The National Broadband Task Force defined broadband as a high-capacity,

[1] Principal sources for information and/or definitions: Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, Industry Canada and the International Engineering Consortium.

two-way link between an end user and access network suppliers capable of supporting full-motion, interactive video applications. At the time of its report, it concluded that based on today's technology and applications, a minimum two-way, or symmetrical, transmission speed of 1.5 Mbps per individual user is required to meet this standard.

Broadcasting Distribution Undertaking (BDU)

An undertaking for the reception of broadcasting and the retransmission thereof by radio waves or other means of telecommunication to more than one permanent or temporary residence or dwelling unit or to another such undertaking. Examples of BDUs include cable companies, direct-to-home (DTH) satellite service providers and multipoint distribution systems (MDS).

Cable Modem

A device installed in the home that allows the subscriber to connect to the Internet at high speeds using a local cable television line.

Cellular Service

A type of wireless communication that uses many base stations to divide a service area into multiple "cells." Cellular calls are transferred from base station to base station as a user travels from cell to cell.

Coaxial Cable

A type of cable that can carry large amounts of bandwidth over long distances. The cable is composed of a copper wire surrounded by insulation, which is itself surrounded by a grounded shield of braided wire (thus minimizing electrical and radio frequency interference). Cable television and cable modem service both use this cable.

Central Office (CO)

An office where subscriber home and business lines are connected to a local loop. The central office has switching equipment that can switch calls locally or to long-distance carrier phone offices.

Co-location

An arrangement that provides access to the ILEC's central office space for the purpose of interconnecting telecommunications carriers.

CLEC (Competitive Local Exchange Carrier)

A company that has registered with the CRTC to provide local exchange services in competition with the incumbent telephone companies. The CLEC either provides its own network and switching or resells the local telephone company's phone service.

Dark Fibre

Optical fibre infrastructure that is in place but is not connected to in-service transmission equipment. Information is transmitted over optical fibre using light pulses — which is why unused fibre is dark.

DSL (Digital Subscriber Line)

Technology that employs standard twisted-pair copper telephone wire to transmit and receive information at high speeds (see also ADSL).

Essential Facility

According to the CTRC, a facility, function, process or service that meets three criteria: it is monopoly controlled; a CLEC requires it as an input to provide services; and a CLEC cannot duplicate it economically or technically. Facilities that meet this definition are subject to mandatory unbundling and mandated pricing. ILECs must also treat the tariffed rates for these facilities as costs in applying the imputation test.

Exchange

The basic unit for the administration and provision of telephone service by an ILEC, which normally encompasses a city, town or village and adjacent areas. Within an exchange and to other exchanges that have extended area service or similar services with that exchange, all subscribers in Canada may place an unlimited number of calls of any duration to all other subscribers without incurring long distance toll charges.

Explicit and Implicit Subsidy

Local residential rates have traditionally been set below cost. The resulting shortfall has been funded by profits (i.e., contribution) from other services. The toll contribution is an explicit charge on long distance services and service providers. Implicit subsidies represent the internal flow of profits from certain local services, such as optional and some business services.

Facilities-based Provider

A company that provides a service on a facilities-based basis. The same company may also be a resale-based provider of other services: a company may therefore be described as a facilities-based provider only with regard to a given service.

Facilities-based Service

A distinct telecommunications service provided by a supplier using physical telecommunications facilities owned by the same supplier.

Fibre Optics

Refers to the medium and the technology associated with the transmission of information as light impulses along a glass or plastic wire or fibre. Fibre optic networks are broadband communications systems that are far less subject to electromagnetic interference than are networks based on copper wires.

GSM (Global System for Mobile Communication)

Globally accepted standard for digital cellular communication. The system is deployed widely across Europe and around the world, especially at the 900, 1800, and, in Canada, 1900 MHz frequency bands.

ILEC (Incumbent Local Exchange Carrier)

A company that, prior to the introduction of local competition, provided monopoly local telephone service.

Imputation Test

A test adopted by the CRTC to detect anti-competitive targeted pricing strategies. This test ensures that all telephone company services are priced to recover all causal costs including contribution and network access charges.

Internet Protocol (IP)

The Internet Protocol is the method by which data are sent from one computer to another on the Internet. Data travel over an IP-based network in the form of packets; each IP packet includes both a header (indicating source, destination and other information about the data) and the message data. Each host (computer) on the Internet has at least one IP address that uniquely identifies it from all other computers on the Internet.

Internet Telephony

Communications (e.g., voice and fax) that are transported via the Internet, rather than over the public switched telephone network (see also Voice Over Internet Protocol).

LEC (Local Exchange Carrier)

Either an ILEC or a CLEC.

Lit Fibre

Optical fibre cable attached to in-service transmission equipment.

Local Loops

A term used to describe the copper wire that connects a business or residence to the telephone company's central office and the public switched telephone network.

PCS (Personal Communications Service)

A wireless telephone service that operates in a similar way to cellular telephone service, but which generally uses completely digital technology for transmission and reception. In Canada and the United States, PCS spectrum has been allocated for use by public systems at the 1900 MHz frequency range.

Point-of-Presence (POP)

A point-of-presence is an access point to the Internet. Each POP has a unique Internet Protocol address.

Programming Undertaking

An undertaking for the transmission of programs, either directly by radio waves or other means of telecommunication or indirectly through a distribution undertaking, for reception by the public by means of broadcasting receiving apparatus.

PSTN (Public Switched Telephone Network)

Refers to the worldwide dial-up telephone network made up of switching technology and transmission media that is used to communicate voice, other audio, video and data signals.

Router

A physical device that joins multiple networks together. On the Internet, a router is a device or software that determines the next network point to which a packet (unit of data) should be forwarded to reach its destination.

Satellite Link

A microwave link that uses a satellite to receive, amplify and retransmit signals to another location.

T-1

Digital carrier system that supports 24 standard voice channels.

Unbundled Local Loops

Local loops that are controlled by an ILEC, but for which access is provided to other telecommunications service providers if the loops are considered to be an essential facility. This access is usually provided in return for fixed and/or recurring compensation.

Unbundling

The policy of requiring ILECs to make available individual essential facilities on a tariffed basis.

Voice over Internet Protocol (VoIP)

A form of Internet telephony. In an Internet telephone call, the analogue voice signal is converted to digital format and the signal is compressed into Internet protocol (IP) packets for transmission over the Internet (thus avoiding the tolls of the public switched telephone network); the process is reversed at the receiving end.

Wireless

Any broadcast or transmission that can be received through microwave or radio frequencies without the use of a cable connection for reception.

Wireline

A system that uses wires or cables instead of air-borne radio frequencies to transmit signals.

APPENDIX 2
MAJOR EVENTS IN CANADIAN TELECOMMUNICATIONS

Year	Policy change
1978	Initiation of a cost inquiry to establish uniform approved costing methodologies to be used, among other things, for the identification of cross-subsidies. This concluded with Phase III 1985.
1979	Telephone companies' monopoly on private (leased) lines connected to PSTN ended (Telecom Decision CRTC 79-11).
1980	Liberalisation of telephone set and customer premises equipment markets.
1984	Regional duopolies in mobile cellular market set up.
1985	CRTC denies request to interconnect with incumbents by CNCP for the provision of long distance competitive services. Concluded that benefits would not be sufficient.
1989	Supreme Court confirms Federal jurisdiction over Provincial telephone companies.
1992	Market for public long distance voice services opened to competition (Telecom Decision CRTC 92-12).
1992	Pre-selection for long distance introduced and framework for subsidy (contribution) from long distance to support local residential service rates formalised (Decision 92-12).
1993	*Telecommunications Act* passed.
1994	Establishment of new regulatory framework: Review of Regulatory Framework (Decision CRTC 94-19).
1995	Competitive wireless Personal Communications Systems licensed.
1997	Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) announced regulatory framework for competition in local telephone services (Decision CRTC 97-8).
1998	CRTC liberalised public pay telephone service market (Decision CRTC 98-8).
1998	Price Caps implemented (Decision CRTC 98-2).
1998	The Government of Canada liberalised the facilities-based international telecommunications market.
1998	Regulatory framework for international services established (CRTC 98-17).
1999	The CRTC required cable carriers to provide discount Internet service to other ISPs (Decision CRTC 99-11).
1999	Resellers provided with access to central office switches through competitive co-location facilities (CRTC 99-1107).
2000	Telesat Canada's monopoly on satellite telecommunication carriage ended.
2000	Long distance competition introduced in the areas served by Northwestel (mainly Northwest Territories, Yukon, Nunavut and northern British Columbia) (Decision CRTC 2000-746).
2001	Changes to the Contribution Regime (universal service funding) come into effect (CRTC 2000-745).

Source: *OECD Reviews of Regulatory Reform: Maintaining Leadership Through Innovation Canada*, 2002, p. 109.

APPENDIX 3
QUESTIONS ON THE IMPACT OF FOREIGN INVESTMENT RESTRICTIONS

Question 1

Do current Canadian foreign investment restrictions significantly affect the amount of capital available in Canada to invest in the telecommunications industry?

Question 2

Should Canada's relative per-capita investment performance in this sector be a source of concern, or has there simply been 'over-investment' in the U.S.?

Question 3

To what extent, if any, can differences in investment levels be attributed to foreign investment restrictions?

Question 4

Are there foreign companies that would like to establish operations in Canada and, if so, would their entrance likely affect the provision of new or improved services to Canadians, and stimulate a more competitive Canadian market structure?

Question 5

Could altering Canada's foreign investment restrictions materially affect the ability of new competitive providers to establish and maintain financial stability, and to what extent can one link any relaxation of foreign investment restrictions with the creation of a more competitive Canadian telecommunications industry?

Question 6

Would altering the foreign investment restrictions assist the deployment of broadband infrastructure in rural and remote communities?

Question 7

Should Canada adopt the approach of other countries by placing restrictions only on the existing traditional telecommunications service providers?

Question 8

If this approach were adopted in Canada, which companies would be required to continue to be Canadian owned and controlled? All incumbent providers? Just large incumbent providers?

Question 9

Should the current ownership and control limitations be maintained for these companies, or should the voting limitation be raised from the current 20 per cent limit for operating companies to some other level, while retaining the majority Canadian ownership and control? What would be an appropriate level?

Question 10

Should the U.S. approach of licensing be applied in Canada? Would all telecommunications carriers need to be licensed?

Question 11

The government could review all applications for licence transfers and ensure the continued Canadian ownership and control of 'major' companies in the context of merger and acquisition proposals. If this approach were taken, how should a 'major' company be defined?

Question 12

In cases in which mergers and acquisitions are approved, what conditions would be appropriate to ensure the achievement of other public policy objectives?

Question 13

Were the government to make any changes to these foreign investment restrictions, would it be appropriate to introduce some form of delay between when the changes would be announced and when they would take effect?

Source: Industry Canada, *Foreign Investment Restrictions Applicable to Telecommunications Common Carriers*, Discussion Paper, p. 7-8.

APPENDIX 4
SUMMARY OF FOREIGN INVESTMENT RESTRICTIONS IN OTHER OECD COUNTRIES

Australia

Telstra, once full privatization is implemented, will be subject to a 35% limit on total foreign ownership and a 5% limit on individual foreign ownership. There is a legislative requirement ensuring that Telstra's Chair, and the majority of Telstra's directors, are Australian citizens and that Telstra's head office, base of operations and place of incorporation remain in Australia. Prior approval is required for foreign involvement in the establishment of new entrants to, or investment in existing businesses in, the telecommunications sector.

Austria

No foreign ownership restrictions.

Belgium

No foreign ownership restrictions.

Czech Republic

No foreign ownership restrictions.

Denmark

No foreign ownership restrictions.

Finland

No foreign ownership restrictions.

France

20% limitation on direct foreign investment (for companies outside the European Economic Area) for the mobile communications sector.

Germany

No foreign ownership restrictions.

Greece

No foreign ownership restrictions.

Hungary

No foreign ownership restrictions.

Iceland

No foreign ownership restrictions.

Ireland

No foreign ownership restrictions.

Italy

No foreign ownership restrictions.

Japan

Foreign ownership of NTT is restricted to up to 20% of issued shares.

Korea

The limit of foreign shareholding for facilities-based service providers is 33% (20% for KT). Individual shareholding is restricted up to 10% for facilities-based service providers (15% for KT).

Luxembourg

No foreign ownership restrictions.

Mexico

Concessions are only granted to individuals or corporations of Mexican nationality. Foreign investment can be no greater than 49% except for cellular telephony services where permission is required from the Commission of Foreign Investment for a greater level of foreign participation.

Netherlands

No foreign ownership restrictions.

New Zealand

No single foreign entity is permitted to own more than 49.9% of shares of Telecom New Zealand and government permission is required for any single foreign investor wishing to own more than 10% of Telecom NZ. Government's Kiwi (or golden) share provides special voting rights to control the maximum shareholding of any single foreign party and transfers of blocks of shares among parties. No restrictions on other operators.

Norway

The PTO is a limited company in which the state must own shares. A change in ownership requires approval by Parliament.

Poland

Foreign ownership restriction for national and local telecommunication services, mobile services and cable television services: shares of foreign equity in company cannot exceed 49%, share of votes of the foreign organization and of the organizations controlled by foreign equity at the general shareholders meeting shall not exceed 49%; Polish citizens residing in Poland shall have the majority on the management and the supervisory boards. Provision of international telecommunication networks and services and radio-communications networks and services providing international services restricted to entities with 100% Polish capital share. Foreign ownership limitations cancelled when the Telecommunication Law entered into force (01/01/2001).

Portugal

No foreign ownership restrictions.

Spain

Preliminary administrative authorization required when any individual or corporation, whether national or foreign, is about to obtain control over 10% or more of Telefonica equity.

Sweden

No foreign ownership restrictions.

Switzerland

No foreign ownership restrictions; federal government required to retain majority shareholding in Swisscom.

Turkey

After the monopoly has ended in 2004 new licences will require not less than 51% equity by Turkish citizens.

United Kingdom

No foreign ownership restrictions

United States

20% of capital stock of a common carrier radio licensee may be foreign-owned. This level may be exceeded unless FCC determines that foreign ownership is not in the public interest. Wireline common carriers are not subject to these restrictions.

Source: *Organisation for Economic Cooperation and Development*, Communications Outlook 2001, *Paris 2001*.

APPENDIX 5
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Industry	28/01/2003	12
Michael Binder, Assistant Deputy Minister		
Pierre-Yves Boivin, Economist		
Peter Harder, Deputy Minister		
Larry Shaw, Director General, Telecommunications Policy Branch		
Ericsson Canada Inc.	29/01/2003	13
Lionel Hurtubise, Chairman		
Peter Minaki, Director, Regulatory and Government Relations		
Microcell Telecommunications Inc.		
Ed Giacomelli, Managing Director, Rothschild (Toronto)		
Dean Proctor, Vice-President, Regulatory Affairs, Microcell Telecommunications Inc. and Inukshuk Internet Inc.		
André Tremblay, President and Chief Executive Officer		
Rogers AT & T Wireless		
Francis Fox, President, Strategic Relations		
Dawn Hunt, Vice-President, Government and Intercarrier Relations		
AT & T Canada	03/02/2003	14
John McLennan, Vice-Chairman and Chief Executive Officer		
Chris Peirce, Vice-President, Regulatory and Government Affairs		
CallNet Enterprises Inc.		
Jean Brazeau, Senior Vice-President, Regulatory Affairs and Strategic Partnerships		
William Linton, President and Chief Executive Officer		
Ian Scott, Vice-President, Government Affairs		
Upper Canada Networks		
Vic Allen, Chief Executive Officer		
"Union des consommateurs"	04/02/2003	15
Jean Sébastien, Telecommunications Policy Analyst		
Xit Telecom		
François Ménard, Project Manager, Telecommunications		

Associations and Individuals	Date	Meeting
"Association des Compagnies de Téléphone du Québec inc."	05/02/2003	16
Serge Désy, General Manager		
Jean-François Hébert, General Counsel		
TELUS Corporation		
James Peters, Executive Vice-President, Corporate Affairs and General Counsel		
University of Toronto		
Hudson Janisch, Professor, Faculty of Law		
Alliance Atlantis Communications Inc.	12/02/2003	17
André Bureau, Chairman, Astral		
Michael MacMillan, Chairman and Chief Executive Officer		
Jay Switzer, President and Chief Executive Officer, CHUM Limited		
Phyllis Yaffe, Chief Executive Officer		
Canadian Chamber of Commerce (The)		
Michael Murphy, Senior Vice-President, Policy		
Daniel Roseman, Principal, Roseman Associates		
University of Waterloo		
David Johnston, President		
Directors Guild of Canada	17/02/2003	19
Grant Buchanan, Partner		
Organization for Economic Co-operation and Development		
Dimitri Ypsilanti		
Bell Canada Enterprises	18/02/2003	20
Bernard Courtois, Executive Counsel		
Michael Sabia, President		
Dominion Telecom Inc.		
Anthony Keenleyside, Barrister, McCarthy Tétrault		
Friends of Canadian Broadcasting		
Ian Morrison, Spokesperson		
McGill University	19/02/2003	21
Richard Schultz, James McGill Professor, Department of Political Science		

Associations and Individuals	Date	Meeting
National Alliance of Communications Unions	19/02/2003	21
Ron Carlson, Administration Vice-President, Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada (CEP)		
James Kinkaid, Research Department		
Neil Morrison, Vice-President, Telecommunications Workers Union		
Bruce Murdock, Vice-President, Media, Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada		
Brian Payne, President, Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada		
Government of the United Kingdom	20/02/2003	22
Claire Durkin, Department of Trade and Industry		
David Edmonds, Director of OFTEL		
Alan Richmond, Second Secretary (Economic), British High Commission		
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission	24/02/2003	23
David Colville, Vice-Chairperson, Telecommunications and Commissioner, Atlantic Region		
Charles Dalfen, Chairman		
Department of Industry		
Konrad von Finckenstein, Commissioner of Competition		
"Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo"	25/02/2003	24
Francine Bertrand-Venne, General Manager, "Société professionnelle des auteurs et compositeurs du Québec (SPACQ)"		
Anne-Marie Des Roches, Public Affairs Director, "Union des artistes (Uda)"		
Solange Drouin, General Manager and Vice-President to Public Affairs		
Lise Lachapelle, General Manager, "Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec (ARRQ)"		
Yves Légaré, General Manager, "Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC)"		
Richard Paradis, "Association canadienne des distributeurs et exportateurs de films (ACDEF)"		
Claire Samson, President and General Manager, "Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ)"		
SaskTel		
Donald Ching, President and Chief Executive Officer		

Associations and Individuals	Date	Meeting
As an Individual	25/02/2003	24
Gerry Shannon, Consultant in International Trade		
Canadian Cable Television Association	26/02/2003	25
Louis Audet, President and Chief Executive Officer, COGECO Inc.		
E.S. Rogers, President and Chief Executive Officer, Rogers Communications Inc.		
Jim Shaw, Chief Executive Officer, Shaw Communications Inc.		
John Tory, President and Chief Executive Officer, Rogers Cable Inc.		
Janet Yale, President and Chief Executive Officer		
"Université du Québec à Montréal"		
Mathieu Arès, "professeur, économie politique internationale, chercheur au Groupe de recherche économique et sécurité de la Chaire Raoul-Dandurand et chercheur au CEIM"		
Michèle Rioux, Professor, Research Director to CEIM		
CanWest Global Communications Corp.	27/02/2003	26
Leonard Asper, President and Chief Executive Officer		
Geoffrey Elliot, Vice-President		
As an Individual		
Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc.		

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this report within one hundred and fifty (150) days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Industry, Science and Technology (*Meetings Nos. 27, 28, 29, 30, 31 and 36 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Walt Lastewka, M.P.
Chair

BLOC QUÉBÉCOIS DISSENTING OPINION

Background

The Liberal government, extensively financed by the telecommunications industry, has given the Committee on Industry, Science and Technology a mandate to study the restrictions on foreign investment in telecommunications.

The recommendations adopted by the Committee do not resolve the difficulties experienced by most telecommunications carriers, are contrary to the interests of Quebec's consumers and workers, and constitute a failure to protect the Canadian and Québec cultural sphere. For these reasons, the Bloc Québécois is opposed to any increase in foreign investment in telecommunications carriers. In our opinion, relaxing the ownership rules is not an appropriate solution. The industry's problems go far beyond the ownership issue.

Cultural sovereignty

We oppose the idea of doing away with the status quo because we think that deregulation of ownership would irreparably erode the government's ability to regulate local content delivery.

We note that ownership controls have made it possible to maintain the content requirements that have served the cultural industries well in Québec and Canada. We believe that this framework must be maintained and that it must certainly not be studied in a vacuum, with no attention to the position of the Standing Committee on Canadian Heritage.

The Bloc Québécois's Members are once again amazed that it is up to them to remind parliamentarians from other parties, and particularly other MPs from Québec, that cultural sovereignty must be jealously protected and not undermined.

An industry neglected by the federal government

The consultations that led up to the Committee's Report spotlighted some of the main issues confronting telecommunications carriers:

- high debt levels
- shrinking market capitalization

- declining investments
- inadequate regulations
- etc.

The Bloc Québécois is receptive to the complaints of the telecommunications carriers. We believe it is necessary to rethink government intervention in this sector, in order to stimulate innovation and competition.

On the other hand, the Bloc Québécois does not believe that deregulating ownership and allowing an influx of foreign capital would resolve the difficulties that are eating away at the industry.

In the short term, the arrival of new capital, without changes to the conditions for access to the networks of the incumbent carriers, would at best make it possible to wipe out the carriers' debts and at worst encourage an unhealthy price war. The incumbents, which are still in a monopoly situation, would undoubtedly resist assaults from new competitors by cutting prices temporarily and investing massively in advertising and promotion to win back their customers. In the end, the new capital would oblige the telecommunications carriers to invest excessively in marketing at the expense of R&D and infrastructure investment.

Protecting the consumer

The Committee's recommendations do not reflect the best interests of consumers. Let us recall that:

- when Quebec's *Union des consommateurs* appeared before the Committee on February 4, 2003, it called for maintenance of the restrictions on foreign ownership. The Union fears a drop in quality of service;
- a Decima poll conducted in December 2002 found that 72% of consumers were opposed to any change making possible increased foreign ownership of media and telecommunications undertakings.

The Bloc Québécois considers that deregulation of ownership does not respond to the needs of consumers, whose priorities are:

- fair consumer pricing, and
- access to the technology.

The Bloc Québécois members on the Committee note that the CRTC, especially in outlying regions, has not been able to ensure democratic access to communications technologies. It is legitimate to think that freer ownership will erode still further the CRTC's capacity to regulate the industry.

Protection for workers

More foreign involvement in the communications sector will result in fewer jobs. A variety of evidence, rejected by the Liberal majority, made these points:

- The National Alliance of Communications Unions, representing employees with such companies as Aliant, Bell Canada, Manitoba Telecom Services, Sasktel, Telus and AT&T Canada, considers that "centralization of essential services and networks will displace employees south of the border."[1]
- In the view of the *Union des consommateurs*, "Diluting Canadian ownership has as a corollary a reorganization of those companies which would encourage strategic north-south alliances with a view to increasing productivity. Given the type of services offered in the telephone industry, this is an area that is particularly prone to delocalization of activities."[2]

The Bloc Québécois cannot join in encouraging the federal government to send thousands of workers in the telecommunications industry down such an uncertain path.

Protecting the Canadian and Quebec telecommunications market

The rules on foreign investment are currently under negotiation at the WTO. The negotiations on telecommunications are scheduled to conclude by 2005.

It seems to us highly inappropriate for a parliamentary committee to recommend the softening of the Canadian position at this stage of multilateral negotiations without having obtained guarantees of reciprocity from our partners. We think the Committee's Report will weaken Canada's bargaining position. As a result, we share the opinion expressed by a number of telecommunications carriers, including BCE, which are calling for caution. Canada must not show its hand before the current negotiations are completed.

The Bloc Québécois wishes that recommendation 4 and 1 of the report be quickly implemented by allowing members of the Canadian Heritage committee to participate at the Joint committee.

---

1 Pess release, February 19, 2003.

2 Brief tabled by the *Union des consommateurs*.

Conclusion

In Canada, so-called "deregulation" has never happened. Since long-distance competition was introduced, the CRTC has been more active than ever.[3] For example, it has had to establish standards for interconnection between incumbent networks and those of newcomers and ensure that those standards are respected. In our opinion, it would be more accurate to speak of a period of "re-regulation", where the CRTC has tried to introduce competition into telecommunications by applying an asymmetrical system designed to allow newcomers to compete with local monopolies. The Bloc Québécois regards this policy as a failure that has given Canadian and Québec consumers and investors the worst of both worlds:

- a more cumbersome regulatory framework;
- slower penetration of new communications technologies in outlying regions, despite promised service improvement plans;
- an end to cross-subsidization and an increase in rates for basic services;
- a weakening of incumbent carriers without any real increase in competition;
- a slow-down in R&D investment.

In the opinion of the Bloc Québécois, reducing the restrictions on foreign ownership would only accelerate these phenomena and erode the ability to protect Québec and Canadian culture. We therefore dissociate ourselves from this Report.

Paul Crête, MP for Kamouraska—Rivière-du-Loup—Témiscouata—Les Basques and Bloc Québécois Industry Critic

[3] Kevin G. Wilson: "Du monopole à la compétition : la déréglementation des télécommunications au Canada et aux États-Unis", Université du Québec — Télé-université, Sainte-Foy, 1999.

NDP DISSENTING OPINIONS

Foreign Investment Restrictions Applicable to Telecommunications Common Carriers

Brian Masse, MP
NDP Critic for Industry Science and Technology
April, 2003

"Leading with such a review (on foreign ownership restrictions) is like trying to fix your four flat tires on your car by filling up the gas tank. Until you have fixed the real problem, the one preventing you from moving forward, you are not going to go anywhere. More foreign capital won't get competition moving. It won't level the playing field."

William Linton, Call-Net Enterprises Inc.

The Minister of Industry, Allan Rock, has called upon the Standing Committee on Industry, Science and Technology to conduct a review of Canada's restrictions on foreign direct investment (FDI) in the telecommunications industry. Some have argued that there is an imbalance between investment in the sector and Canadian public policy on sovereignty; creating barriers to innovation and growth in the sector.

As part of this study, the Committee heard from a number of witnesses, and has produced this report. I cannot support the recommendations in the report as there was not sufficient proof demonstrated that the removal of restrictions on FDI will achieve balance in the telecommunications sector. In addition, there was considerable testimony that suggests the industry as a whole is in desperate need of a more comprehensive study prior to any decisions that will have irreversible effects on the industry, and Canadian consumers. Furthermore, testimony clearly demonstrated that there is no consensus on this particular issue, while the common theme of the need for a broader study emerged. Ironically one of the recommendations in this Committees' report is for further study, but ***after*** lifting FDI restrictions. I believe this is putting the cart before the horse, and will outline dissenting recommendations for consideration.

List of Dissenting Recommendations

1. **The Government of Canada strike a House of Commons committee to undertake a comprehensive review of the governance structure of both telecommunications and broadcasting sectors in Canada to study technological convergence. Included in these examinations, as a minimum, should be the examination of:**

(a) **the regulatory framework governing Canada's telecommunications sector with a view to determining the relationship between it and monopoly, competition, foreign direct control of ownership, broadcasting distribution undertakings, consumer pricing, employment and national sovereignty;**

(b) **approaches that the federal government could adopt to continue to facilitate broadband deployment in rural and remote communities;**

(c) **federal departmental organization (Industry Canada and Canadian Heritage); and**

(d) **the jurisdictional role and mandate of the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC).**

2. **That the Government of Canada amend the Telecommunications Act to require a mandatory five-year review of the Act by a parliamentary committee.**

Information and communication technologies have always played a crucial role in the development of social, economic and public policy. During the past several years, Canadians have witnessed and been introduced to a number of services that have had considerable impact on their personal and professional lives. In more recent years, the rapid pace of technological change has complicated legislative relationships, regulations, and departmental responsibilities. Despite all these factors, many witnesses identified that Canada is a world leader in terms of service availability, consumer options and pricing.

"Firstly, I would like to reiterate a comment made by Mr. Sabia of BCE, when he was before this Committee last week. Mr. Sabia said, and I agree, **"Canada has gotten it right."**

Donald Ching, President and CEO Sasktel

The actual mandate of the Committee's review included measuring FDI and national interests: however much of the testimony centred on a philosophical debate of lifting restrictions and the relationship it would have on increased competition and the injection of fast capital. It should be again noted that several witnesses expressed concerns of other issues facing the industry. When determining lifting restrictions on FDI, a number of fundamental questions and answers need to be considered, such as:

- Is there an imbalance in Canadian public policy compromising access to capital for national interests?
- Could lifting FDI restrictions correct this imbalance?

- Can new FDI improve national sovereignty?
- Does new FDI improve access to rural and remote areas?
- Would lifting FDI restrictions result in new capital, and if so, would it be enough to make a difference for the industry?
- Is a total elimination of FDI restrictions the only way to increase access to capital?
- Will consumers benefit from reduced prices?

What will happen with the lifting of FDI restrictions are a series of probabilities that could complicate or worsen the current state of the industry. Additional questions about lifting FDI restrictions that need more analysis are:

- Will Canadians lose control of a very important piece of infrastructure?
- Will Parliament have introduced changes to an industry prior to a full evaluation of the entire industry?
- Will it be impossible or fiscally improbable for Parliament to reverse these changes should new recommendations emerge following a comprehensive review?
- When FDI restrictions are lifted will it make investment complicated knowing there is a more comprehensive review by the House and Senate?
- Could this FDI scoped approach undermine the industry further, and result in detrimental impacts on Canadian consumers and culture?
- Is this issue really about **control**, as there are no current restrictions on non-voting foreign investment?

Dissention from Committee Recommendations

Despite the presence of several alternatives to the immediate lifting of FDI restrictions, the recommendation to the Government of Canada in this report is to eliminate all Canadian ownership requirements. This approach is one that opens our entire telecommunications infrastructure to the world and could lead to the complete elimination of Canadian controlled companies. It also ignores the reality that many companies have not reached their limit of voting FDI options, and can still attract more in the current legislative environment.

In addition, it does not address the consequences of such a decision in terms of national sovereignty, consumer protection, employment and the relationship of this action to that of a more comprehensive review as suggested in the recommendations found in this report. What we do know is that Canadians are concerned about this issue:

"Canadians don't want further foreign ownership. There's a Decima poll out that suggests that 72% of Canadians are opposed to the kinds of changes that are potentially being contemplated and advocated by others."

Mr. Brian Payne, Energy and Paperworkers Union of Canada

For these reasons, and others, I believe it is crucial to not act on FDI regulations in isolation.

Aside from the above noted issues there are several others matters worth noting and requiring further analysis. They involve access to capital, fair competition, infrastructure sharing agreements, new entrants versus existing entrants, trade policy strategies and several issues surrounding culture. The mere fact that many industry companies, labour representatives, experts, organizations, academics and government institutions have raised a variety of issues in many different contexts warrants careful consideration of a national asset prior to the most radical option: the complete elimination of FDI restrictions.

In conclusion, I do not believe that denying FDI at this moment is the end of the process or debate, rather it should start a more comprehensive examination of issues facing this industry as a priority. To quote Alexander Graham Bell ***"When one door closes another opens; but we often look so long and so regretfully upon the closed door that we do not see the ones which open for us."*** The Committee's work has not been in vain, rather it has opened a more important door that we need to walk through ***first***. This in itself will lead to some improvements to attract capital cheaper for companies as Mr. Leonard Asper articulated during witness deliberations, ***"That's why even the perception that the market is more open would help Can West and other companies with international ambitions to have those kinds of discussions with international companies that have a more valuable stock price or currency."***

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, April 8, 2003
(*Meeting No. 36*)

The Standing Committee on Industry, Science and Technology met in camera at 4:20 p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Chair, Walt Lastewka, presiding.

Members of the Committee present: Larry Bagnell, Paul Crête, Walt Lastewka, Serge Marcil, Brian Masse, Dan McTeague, Hon. Gilbert Normand, James Rajotte and Brent St. Denis.

In attendance: From the Library of Parliament: Lalita Acharya, Geoffrey P. Kieley and Dan Shaw, Research Officers.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of Foreign Investment Restrictions Applicable to Telecommunications Common Carriers.

It was agreed, — That the Draft Report (as amended) be concurred in.

Ordered, — That the Chair present the Third Report (as amended) to the House at the earliest possible opportunity.

It was agreed, — That pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to this report within one hundred fifty (150) days.

It was agreed, — That the Chair be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the Draft Report to the House.

It was agreed, — That 1000 copies of the Report be printed in both English and French in tumble format.

It was agreed, — That a News Release be issued.

It was agreed, — That a Press Conference be held on Monday, April 28, 2003, at 3:30 p.m. following the tabling of the Report.

It was agreed, — That the Committee authorize the printing of dissenting and/or supplementary opinions as an appendix to this report, immediately following the signature of the Chair.

It was agreed, — That any dissenting and/or supplementary opinions be limited to not more than three (3) pages.

It was agreed, — That any dissenting and/or supplementary opinions be received by the Clerk no later than Friday, April 11, 2003 at 12:00 p.m.

It was agreed, — That the proposed budget in the amount of $12,000 be adopted and that the Chair present the said budget to the Subcommittee on Committee Budgets of the Liaison Committee.

At 5:38 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Jean-François Pagé
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

OUVERTURE SUR LE MONDE POUR LES COMMUNICATIONS CANADIENNES

Rapport du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie

Walt Lastewka, député
Président

Avril 2003

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

OUVERTURE SUR LE MONDE POUR LES COMMUNICATIONS CANADIENNES

Rapport du Comité permanent de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie

Walt Lastewka, député
Président

Avril 2003

COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

PRÉSIDENT

Walt Lastewka, député	St. Catharines, Ontario

VICE-PRÉSIDENTS

Dan McTeague, député	Pickering—Ajax—Uxbridge, Ontario
James Rajotte, député	Edmonton-Sud-Ouest, Alberta

MEMBRES

André Bachand, député	Richmond—Arthabaska, Québec
Larry Bagnell, député	Yukon, Yukon
Paul Crête, député	Kamouraska—Rivière-du-Loup—Témiscouata—Les Basques, Québec
Brian Fitzpatrick, député	Prince Albert, Saskatchewan
Cheryl Gallant, députée	Renfrew—Nipissing—Pembroke, Ontario
Jocelyne Girard-Bujold, députée	Jonquière, Québec
Serge Marcil, député	Beauharnois—Salaberry, Québec
Brian Masse, député	Windsor-Ouest, Ontario
L'hon. Gilbert Normand, député	Bellechasse—Etchemins—Montmagny—L'Islet, Québec
Andy Savoy, député	Tobique—Mactaquac, Nouveau-Brunswick
Brent St. Denis, député	Algoma—Manitoulin, Ontario
Paddy Torsney, députée	Burlington, Ontario
Joseph Volpe, député	Eglinton—Lawrence, Ontario

GREFFIER DU COMITÉ

Jean-François Pagé

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Lalita Acharya, analyste
Geoffrey Kieley, analyste
Daniel Shaw, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie a procédé à une étude sur l'examen des restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunication. Après avoir tenu des audiences, le Comité présente le rapport qui suit à la Chambre des communes :

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS ix

LE PAYSAGE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DE LA RADIODIFFUSION AU CANADA xi

LISTE DES RECOMMANDATIONS xiii

INTRODUCTION 1

CHAPITRE 1 : RÈGLES EN MATIÈRE DE PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET EXPLICATION 5

La décision stratégique en matière de propriété étrangère et la *Loi sur les télécommunications* 5

Le Canada et le monde 7

L'ATB et les négociations au sein de l'OMC 9

CHAPITRE 2 : RESTRICTIONS À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET INVESTISSEMENT : Y A-T-IL UN LIEN? 13

Les restrictions à la propriété étrangère et l'investissement étranger direct 14

A. Les données statistiques 14

B. Cas précis 16

Le coût du capital et la stabilité financière 20

Investissement, structure du secteur cadre législatif et réglementation 24

CHAPITRE 3 : OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ET OUTILS D'INTERVENTION : UNE APPROCHE ÉQUILIBRÉE 29

Objectifs de la politique et options 29

Statu quo : contrôle canadien 29

Appartenance canadienne majoritaire : la règle du 51 %/49 % 32

Restrictions aux titulaires actuels : l'approche par paliers 33

Permis assorti des conditions servant « l'intérêt public » : l'approche discrétionnaire 35

Absence de restrictions : l'approche de libre entrée 38

Les objectifs et les outils d'intervention : le juste équilibre 40

CHAPITRE 4 : LE NOUVEAU PAYSAGE DES COMMUNICATIONS ET LA CONVERGENCE 43

Le paysage des télécommunications au Canada 44

Les nouveaux venus par rapport à l'accès aux dernières technologies et aux nouveaux services 46
L'accès universel aux services 46
L'accès à Internet à large bande 47
La convergence et les entreprises de distribution de radiodiffusion 51
Le contenu canadien et le rôle du CRTC 57

CONCLUSION 61

ANNEXE 1 : BREF GLOSSAIRE DE TERMES DE L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS 65

ANNEXE 2 : BRÈVE CHRONOLOGIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU CANADA 73

ANNEXE 3 : QUESTIONS SUR L'IMPACT DES RESTRICTIONS À L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER 75

ANNEXE 4 : RÉSUMÉ DES RESTRICTIONS À L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DANS DIVERS PAYS DE L'OCDE 77

ANNEXE 5 : LISTE DES TÉMOINS 81

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 65

OPINIONS DISSIDENTES

BLOC QUÉBÉCOIS 87

NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE 91

PROCÈS-VERBAL 97

AVANT-PROPOS

La structure de l'économie canadienne évolue rapidement à mesure que le pays s'intègre à une économie mondiale réseautée et axée sur le savoir. Cette dernière dépendant fortement de l'efficacité des communications de données, il est essentiel pour la réussite économique du Canada que celui-ci ait un secteur des télécommunications vigoureux et doté d'une infrastructure moderne.

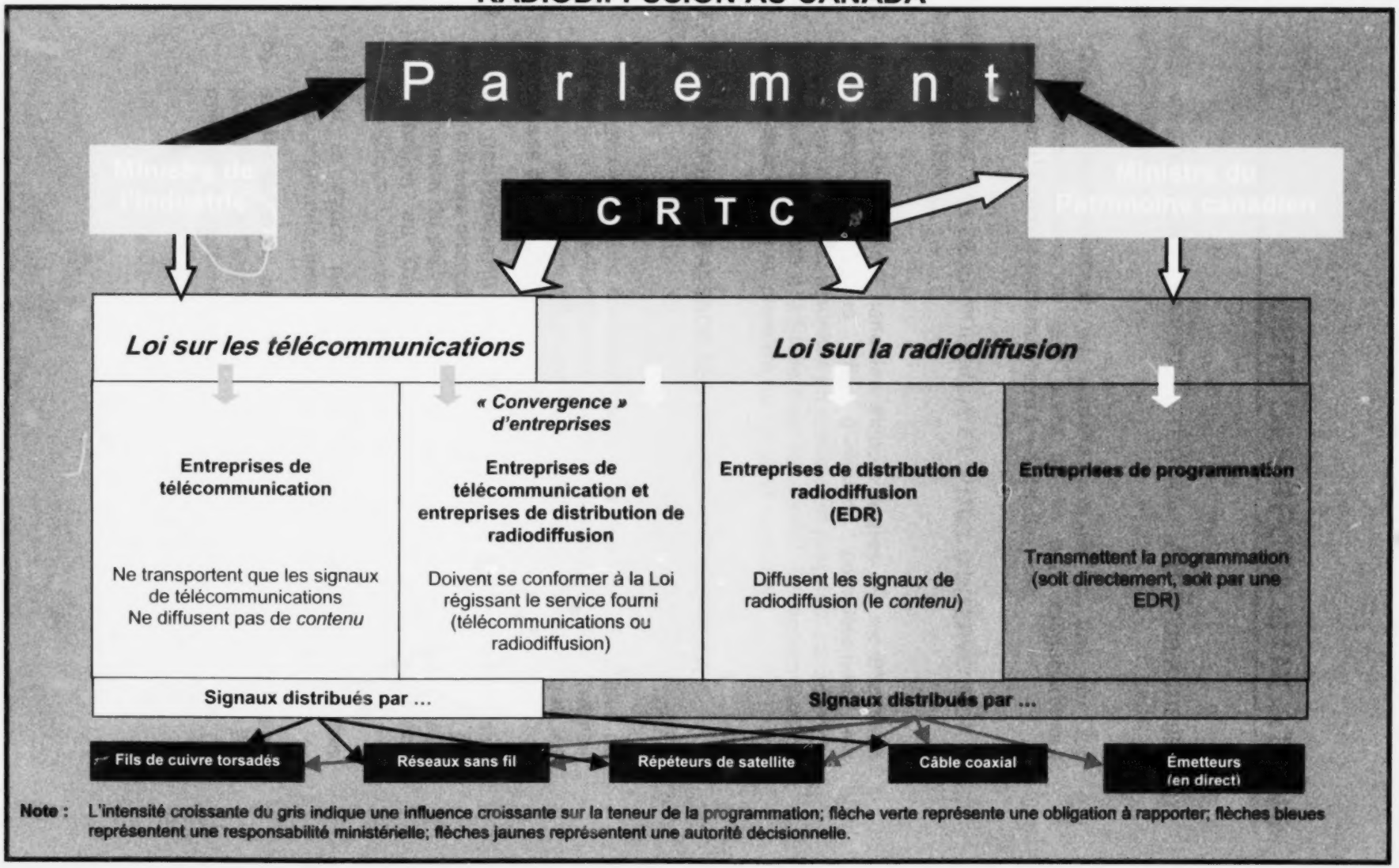
Ces dernières années, à la faveur des progrès des technologies de l'information et des communications et de la propagation de ces technologies dans toute l'économie, l'économie a gagné en efficience et bon nombre de pays industriels, dont le Canada, ont affiché des gains de productivité notables. Cet essor des technologies de l'information et des communications est attribuable en bonne partie au secteur des télécommunications, dont le Canada est un des chefs de file à l'échelle mondiale. L'expansion et l'innovation dans le secteur des services de télécommunications sont coûteuses, puisque la création et l'amélioration de l'infrastructure nécessaire exigent des capitaux importants. On sait qu'il est difficile d'obtenir suffisamment de capitaux à hauts risques sur les marchés canadiens. Il est donc crucial, pour l'expansion du secteur des télécommunications national, d'attirer des capitaux étrangers.

Les restrictions à l'investissement étranger direct (IED) qu'applique le Canada aux entreprises de télécommunications sont censées, à la fois, encourager l'investissement dans le secteur et préserver les objectifs de souveraineté nationale. On craint néanmoins que ce secteur n'en souffre sur le plan de l'accès au capital, ce qui risque de le rendre moins novateur et de freiner sa croissance. Pour répondre à ces craintes et afin de maintenir un secteur des télécommunications moderne et concurrentiel, le ministre de l'Industrie a appelé récemment à un examen des restrictions en matière d'IED applicables aux entreprises de télécommunications. Cet appel s'inscrit également dans les efforts que déploie le gouvernement fédéral, incarnés dans la *Stratégie de l'innovation du Canada*, en vue d'améliorer le cadre réglementaire national de manière à encourager l'innovation.

En réponse à la demande du ministre, le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes a immédiatement entrepris une étude approfondie des restrictions en matière d'IED applicables aux entreprises de télécommunications et a entendu un large éventail de points de vue sur la question et sur d'autres sujets connexes. Il estime que l'application des recommandations présentées dans ce rapport contribuera à stimuler l'investissement et l'innovation dans le secteur des télécommunications canadien, à améliorer les services fournis aux consommateurs et à atteindre les objectifs stratégiques du gouvernement en matière de télécommunications.

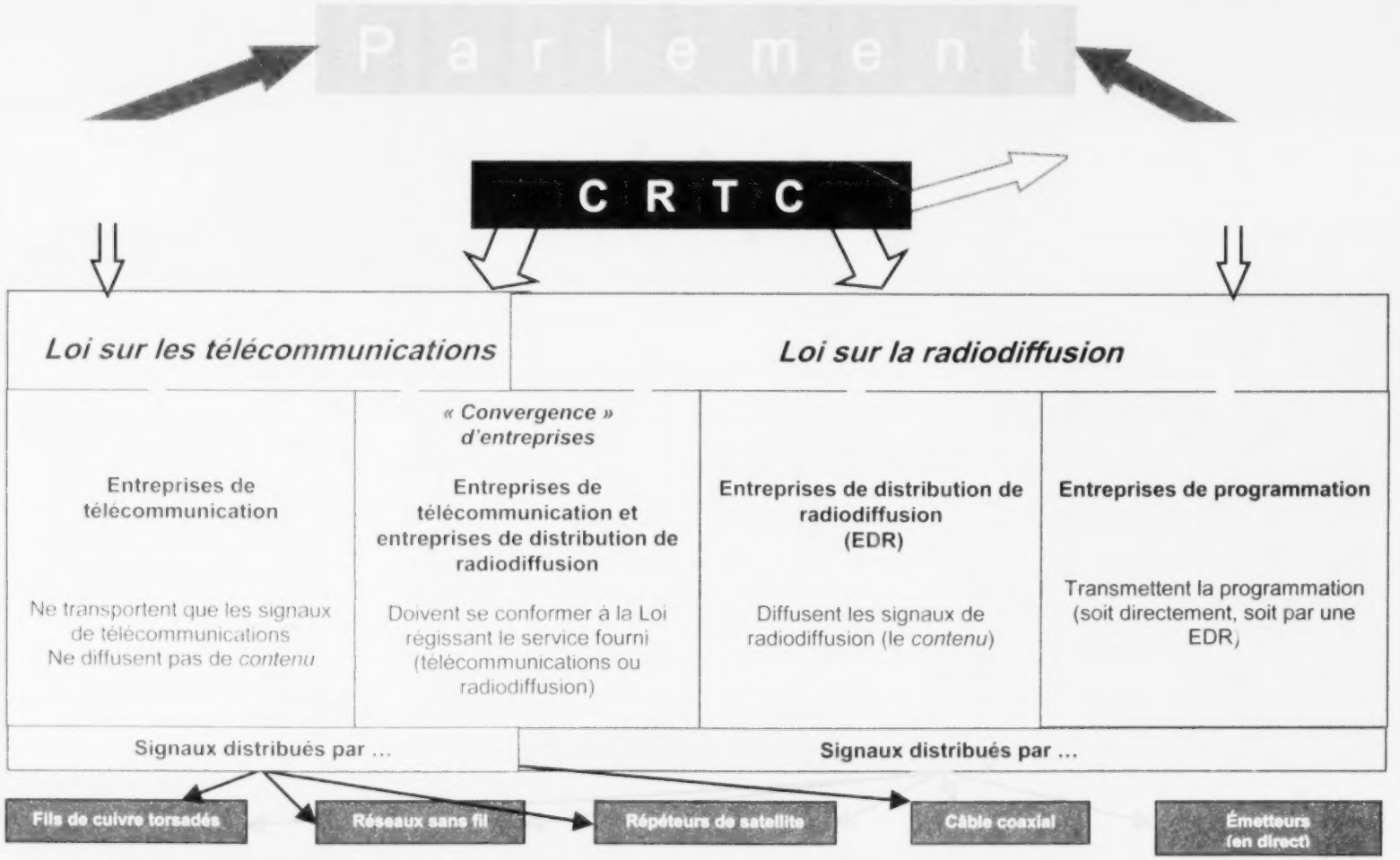
J'aimerais remercier les personnes et les entreprises qui ont participé aux audiences et leur dire ici à quel point j'apprécie les analyses et points de vue judicieux qu'ils nous ont fournis. Le Comité continuera de travailler d'arrache-pied afin que le secteur des télécommunications canadien dispose des investissements nécessaires pour être novateur et concurrentiel dans l'économie mondiale réseautée d'aujourd'hui. Le Comité estime essentiel que le gouvernement fédéral et le Parlement soient tenus au courant des changements d'ordre technologique et industriel dans le secteur des services de télécommunications. Le cadre législatif régissant le secteur devrait refléter et même devancer ces changements de sorte que la croissance et l'innovation ne soient pas entravées par une législation désuète. Pour conclure, le Comité tient à dire qu'il est impatient d'entendre le Ministre lui expliquer comment le gouvernement fédéral donnera suite aux recommandations que le comité a formulées.

LE PAYSAGE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DE LA RADIODIFFUSION AU CANADA



Note : L'intensité croissante du gris indique une influence croissante sur la teneur de la programmation; flèche verte représente une obligation à rapporter; flèches bleues représentent une responsabilité ministérielle; flèches jaunes représentent une autorité décisionnelle.

LE PAYSAGE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DE LA RADIODIFFUSION AU CANADA



Note : L'intensité croissante du gris indique une influence croissante sur la teneur de la programmation; flèche verte représente une obligation à rapporter; flèches bleues représentent une responsabilité ministérielle; flèches jaunes représentent une autorité décisionnelle.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

CHAPITRE 2 : RESTRICTIONS À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET INVESTISSEMENT : Y A-T-IL UN LIEN?

1. Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les télécommunications* de telle sorte qu'elle soit obligatoirement revue par un comité parlementaire tous les cinq ans.

CHAPITRE 3 : OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ET OUTILS D'INTERVENTION : UNE APPROCHE ÉQUILIBRÉE

2. Que le gouvernement canadien élabore toutes les modifications législatives nécessaires afin d'éliminer complètement les exigences minimales actuelles en matière de propriété canadienne, y compris l'exigence à laquelle sont assujetties les entreprises de télécommunication au chapitre du contrôle canadien.

CHAPITRE 4 : LE NOUVEAU PAYSAGE DES COMMUNICATIONS ET LA CONVERGENCE

3. Que le gouvernement canadien veille à ce que les entreprises de distribution de radiodiffusion soient assujetties aux mêmes exigences en matière de propriété et contrôle canadiens que les entreprises de télécommunication.

4. Que le gouvernement canadien crée un comité parlementaire spécial, qui sera chargé d'examiner exhaustivement la structure de l'encadrement du secteur des télécommunications et de celui de la radiodiffusion au Canada, compte tenu de la convergence technologique. L'examen devrait porter au moins :

   a) sur le cadre réglementaire régissant les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion au Canada;

   b) sur les solutions que pourrait adopter le gouvernement fédéral pour faciliter l'implantation de l'accès à large bande dans les collectivités rurales et éloignées;

c) **sur la structure de deux ministères fédéraux, en l'occurrence Industrie Canada et Patrimoine canadien;**

d) **sur les compétences, le rôle et le mandat du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.**

INTRODUCTION

Le Groupe de travail national sur les services à large bande a demandé en 2001 que soient examinées les règles en matière de propriété étrangère dans le domaine des télécommunications et de la distribution de radiodiffusion. À l'époque, il craignait que les restrictions imposées n'empêchent le secteur de participer à la mise en place, de manière concurrentielle, de l'infrastructure à large bande au Canada. Depuis, dans le cadre de sa *Stratégie d'innovation du Canada,* Industrie Canada a consulté la population et le monde des affaires, qui ont eux aussi appelé à un tel examen. Les intéressés ont dit à cette occasion craindre que les restrictions n'entravent l'apport de capitaux et ne découragent éventuellement la venue de spécialistes hautement qualifiés. Or, ces deux facteurs sont porteurs d'innovation dans l'un des secteurs fondamentaux de l'économie du savoir que les Canadiens bâtissent depuis un certain temps et que le gouvernement encourage activement.

Bien que ces deux appels à un examen des règles en matière de propriété étrangère dans le secteur des télécommunications et de la distribution de radiodiffusion[1] soient relativement récents, les préoccupations qui y ont donné lieu datent déjà d'un certain temps, soit de l'ouverture du secteur à la concurrence, laquelle s'est faite à la faveur des avancées dans les technologies d'information et de communications. Ces nouvelles technologies novatrices changent radicalement la structure du secteur. Les techniques numériques et de compression des données, ainsi que les câbles à fibres optiques, qui transmettent les informations sous forme d'impulsions lumineuses, les systèmes sans fil, qui font appel au spectre électromagnétique, et Internet, réseau grande distance de couverture mondiale, rendent possible la transmission des communications de données et vocales et les services de divertissement audio et vidéo par téléphone, micro-ondes, satellite et entreprise de câblodiffusion. En raison de contraintes technologiques, les communications audio et vidéo étaient

Cette nouvelle économie repose sur le capital intellectuel, et non sur des biens matériels, mais ce capital est tributaire des rails d'une infrastructure de communications de tout premier rang. [John McLennan, AT&T Canada, 14:15:45]

Notre infrastructure de télécommunications est peut-être suffisante aujourd'hui, mais étant donné l'évolution du monde filaire, il faudra un jour investir de nouveau. Ces investissements détermineront notre compétitivité nationale et notre capacité à créer les emplois durables fondés sur le savoir dont notre avenir dépend tellement. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:05]

[C]ertaines tendances sont préoccupantes. L'écart entre nos revenus et ceux de notre principal partenaire commercial, les États-Unis, se creuse. Il s'établit actuellement aux alentours de 20 %. La vive concurrence mondiale concernant les travailleurs possédant les meilleures connaissances est caractéristique d'une économie fondée sur le savoir. La part canadienne de l'investissement étranger direct en Amérique du Nord, ou l'IED, est en baisse. [Peter Harder, Industrie Canada, 12:9:35]

[1] Les entreprises de distribution de radiodiffusion comprennent les entreprises de câble, les entreprises de service de diffusion directe par satellite et les systèmes de distribution multipoint.

traditionnellement le fief des réseaux et des entreprises de télévision, de radio et de téléphonie. Les progrès récents ont estompé les frontières conventionnelles entre télécommunications, distribution de radiodiffusion et traitement et préparent la convergence des services de diffusion des informations par le truchement ce que l'on appelle « l'autoroute de l'information ».

[S]i vous en parlez aux dirigeants des sociétés de haute technologie, ils vous diront qu'il n'y a encore aucun investissement dans le sans fil de la prochaine génération, dans les satellites de la prochaine génération, dans la télévision numérique de la prochaine génération, dans la télévision interactive, dans le sans fil interactif, dans la radio [...] Les gens de l'industrie nous disent qu'ils ont besoin de fonds. [Michael Binder, Industrie Canada,12:11:05]

Les fournisseurs de services téléphoniques, les entreprises de distribution de radiodiffusion et les fournisseurs indépendants d'accès Internet, qui se disputent la même clientèle pour ce qui est des services à large bande et des services Internet, sont impatients de bâtir cette autoroute de l'information. Cet enthousiasme mercantile présente des avantages et des inconvénients. Du côté négatif, il faut dire que l'élaboration simultanée de services, menée dans un contexte de libre concurrence, conduit à des doubles emplois au niveau de l'infrastructure. Du côté positif, il est à noter que l'évolution vers une structure de marché plus concurrentielle annonce une augmentation des services à valeur ajoutée, une gestion plus efficiente et une mise en place plus efficace de l'infrastructure de télécommunications — autant de facteurs qui, sans doute, compenseront largement les doubles emplois. Quoi qu'il en soit, le climat concurrentiel va à l'encontre de la structure de monopole naturel, qui caractérise depuis longtemps les réseaux de télévision par câble et de téléphonie, et d'une réglementation contraignante[2].

J'essaie autant que possible de ne pas employer le mot « déréglementation » [...] [N]ous n'avons pas tenté de passer subitement d'un monopole à une situation de totale concurrence. Nous avons entamé une période de transition au cours de laquelle le titulaire a l'obligation de subventionner le service en zone rurale ou éloignée. Le mot à [...] préférer, c'est « libéralisation », [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:16:40]

Pendant la transition allant du monopole à la libre concurrence, l'organe de réglementation canadien, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (le CRTC), a décidé de s'abstenir de réglementer certains services. Cette démarche est fondamentalement différente de la déréglementation pure et simple, en ce sens que l'organe de réglementation décide de manière discrétionnaire des moyens, des

---

[2] Dans le cas des télécommunications, on dit qu'il y a monopole naturel, du fait que la prestation de services exige dès le départ l'engagement de capitaux importants pour que soient établi un large réseau de câbles, construites un grand nombre de stations de commutation et créés divers services de soutien. La mise en place de cette infrastructure et de ces services engendre des économies d'échelle d'une telle ampleur qu'une entreprise peut assurer les services pour un coût bien moindre que deux entreprises ou plus. Pour éviter que ne soient mises en place plusieurs infrastructures parallèles, les pouvoirs publics ont accordé des monopoles territoriaux de manière à retenir les entreprises qui s'engagent à respecter les règlements censés protéger les consommateurs contre des structures de prix monopolistiques ainsi que les autres objectifs de politique publique et à collaborer à cet égard.

modalités et des délais de mise en vigueur. En pratique, elle signifie une supervision limitée du secteur ou l'adoption de moyens de réglementation moins lourds (« modèle de réglementation souple »). Au Canada, les formules traditionnelles et réglementées de tarification par interfinancement entre les divers services de télécommunications et l'engagement vis-à-vis d'un service universel demeurent inchangées. Toute étude des règles en matière de propriété étrangère dans le domaine des télécommunications devra donc prendre en compte l'incidence de telles règles sur les politiques publiques et sur les pouvoirs et les possibilités d'abstention du CRTC.

Nous ne perdrons pas la maîtrise du marché si nous ouvrons la porte à la propriété étrangère. Le CRTC conservera les mêmes pouvoirs de réglementation. [Francis Fox, Rogers AT&T Wireless Inc., 13:16:55]

Le discours du Trône de 2002 soulignait qu'il fallait, dans toute économie axée sur le savoir, adopter des démarches plus innovatrices en matière de réglementation : le concept de « réglementation intelligente » était lancé. À la demande du ministre de l'Industrie, le Comité a reçu pour mandat d'examiner toutes les restrictions en matière de propriété étrangère dans le domaine des télécommunications. Des restrictions analogues s'appliquent également aux entreprises de distribution de radiodiffusion — la seule différence tient au fait que le chef de la direction de ce type d'entreprises doit être canadien, ce qui n'est pas le cas de celui d'une entreprises de télécommunication — et sont examinées simultanément par le Comité permanent du patrimoine de la Chambre des communes dans le cadre d'une étude générale du secteur de la radiodiffusion.

Le mandat dont nous sommes chargés est d'examiner l'incidence des restrictions en matière de propriété étrangère applicables aux entreprises de télécommunications sur le secteur dans son ensemble et de voir s'il est possible de les modifier sans compromettre les intérêts nationaux. Pour ce faire, le Comité a articulé son rapport selon quatre chapitres. Dans le premier, il se penche sur les restrictions en matière de propriété étrangère du Canada par comparaison à celles d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le Comité étudie également la position relative du Canada pour ce qui est de ses engagements de libéraliser les services de télécommunications par comparaison à ceux d'autres pays signataires de l'Accord sur les télécommunications

La culture et le contenu ne sont pas visés. Il est à souligner que le contexte [de cet examen] concerne les mécanismes et les objectifs en matière de politique. Il s'agit de déterminer la meilleure façon de les atteindre. [Peter Harder, Industrie Canada, 12:9:40]

La question n'est pas de savoir si nous devons modifier ces objectifs stratégiques [...] Il s'agit plutôt de déterminer s'il existe de meilleurs mécanismes ou instruments permettant d'atteindre ces objectifs. [Peter Harder, Industrie Canada, 12:9:50]

de base. Dans le chapitre 2, le Comité analyse les allégations d'incidences négatives des restrictions en matière de propriété étrangère imposées sur l'investissement ainsi que sur la structure et la stabilité financière du secteur au Canada. Il étudie également le cadre législatif et la structure réglementaire du secteur des télécommunications pour établir si ces derniers encouragent les investissements et l'innovation. Au chapitre 3, le Comité envisage diverses règles de propriété étrangère et autres instruments de politique dans le contexte de cinq scénarios. Il retient celui qu'il estime être le plus à même de concilier l'objectif qui consiste à conserver l'identité et la souveraineté canadiennes et celui qui vise à encourager l'IED comme moyen de maintenir des services et une infrastructure de télécommunications modernes. Au chapitre 4, le Comité cherche à déterminer si un remaniement des restrictions en matière d'IED dans le secteur des télécommunications élargira l'accès aux technologies nouvelles dans le secteur ou améliorera les services destinés aux consommateurs. Il traite de la question de la convergence technologique et se demande si les entreprises de distribution de radiodiffusion devraient être assujetties aux mêmes règles en matière de propriété étrangère que les entreprises de télécommunications. Enfin, la conclusion résume les recommandations du Comité au gouvernement.

CHAPITRE 1
RÈGLES EN MATIÈRE DE PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET EXPLICATION

La décision stratégique en matière de propriété étrangère et la *Loi sur les télécommunications*

De tout temps, le secteur des télécommunications canadien a bénéficié d'importants investissements étrangers. Comme la plupart des secteurs à fort coefficient de capital au Canada, les télécommunications n'auraient pu se développer aussi largement et aussi rapidement si elles n'avaient pas obtenu de financement étranger, notamment américain. Les restrictions en matière de propriété étrangère ou d'investissement étranger direct applicables aux entreprises de télécommunication sont un phénomène relativement récent pour notre pays. C'est en effet lorsque le ministère des Communications a accordé sa première licence de services de radio cellulaire nationale à Rogers Cantel Inc. en 1984 qu'elles sont apparues. La limite retenue était de 20 % des actions avec droit de vote dans la société. En 1987 et en 1991, la *Loi sur Téléglobe Canada* et la *Loi de la Télésat Canada* ont imposé des restrictions en matière de propriété aux entreprises de télécommunication, soit aux deux sociétés en question. En 1987, la ministre des Communications de l'époque a présenté une politique globale en matière de télécommunications intitulée *Un cadre de politique pour les télécommunications au Canada*, dans laquelle le gouvernement précisait que « la propriété canadienne de l'infrastructure des télécommunications au Canada est essentielle à la souveraineté nationale et à la sécurité ». La Ministre avait alors annoncé :

> *Afin d'harmoniser la politique canadienne avec celles d'autres pays et d'assurer notre souveraineté, notre sécurité et notre bien-être économique, social et culturel sur le plan national, une nouvelle loi sera bientôt déposée. Les lignes directrices concernant le contrôle des entreprises de télécommunication de type I par des Canadiens et la participation à 80 % entreront en vigueur au moment de l'annonce.*

Selon la Loi sur les télécommunications, les entreprises de télécommunication qui possèdent ou exploitent des installations doivent être la propriété de Canadiens et sous contrôle canadien. Ceci veut dire qu'au moins 80 % des actions avec droit de vote de ces sociétés doivent être la propriété de Canadiens. En outre, 80 % des administrateurs des sociétés doivent aussi être Canadiens. Par conséquent, ces sociétés ne peuvent être contrôlées que par des Canadiens. [Larry Shaw, Industrie Canada, 12:9:50]

Selon la réglementation en vigueur, jusqu'à un tiers des actions avec droit de vote des holdings de télécommunications peut appartenir à des étrangers. On définit ce qu'on entend par Canadiens aux fins de la Loi. Évidemment, on entend par Canadiens tous les citoyens de ce pays, mais aussi les sociétés canadiennes ou toute autre personne morale qualifiée […] Une personne morale qualifiée doit être contrôlée par des Canadiens et le pourcentage d'intérêts aux mains d'étrangers ne doit pas dépasser le tiers de ses actions. [Larry Shaw, Industrie Canada; 12: 9:50]

[S]i nous prenons, par exemple, BCE comme société de portefeuille et Bell Canada comme société exploitante, nous savons que jusqu'à 20 % de la propriété directe de Bell Canada et jusqu'à un tiers de la BCE peuvent appartenir à des intérêts étrangers. Si vous faites les calculs, vous obtenez 46,6 %, ce qui correspond à la part de la propriété directe et indirecte étrangère. [Larry Shaw, Industrie Canada; 12: 9:50]

Bien que cette règle soit entrée en vigueur en 1987, ce n'est qu'après l'adoption de la *Loi sur les télécommunications* en 1993 qu'ont été précisés les détails de sa mise en vigueur. L'article 16 de cette loi souligne que, pour être autorisée à s'établir au Canada, une entreprise de télécommunication doit être une société canadienne contrôlée par des Canadiens et constituée en vertu des lois du Canada[3]. Le paragraphe 16(3) de la *Loi* stipule que la société est canadienne et contrôlée par des Canadiens si :

a) au moins quatre-vingts pour cent des administrateurs sont des Canadiens;

b) au moins quatre-vingts pour cent des actions avec droit de vote émises et en circulation sont la propriété effective, directe ou indirecte, de Canadiens, à l'exception de celles qui sont détenues à titre de sûreté uniquement;

c) elle n'est pas par ailleurs contrôlée par des non-Canadiens.

BCTel et QuébecTel jouissaient d'une disposition d'antériorité sur le régime de la Loi sur les télécommunications quand elle est entrée en vigueur, mais, depuis, l'entreprise a fusionné avec AGT, qui est devenue TELUS [...]. TELUS n'a plus de droits acquis; elle est assujettie exactement aux mêmes règles que toute autre entreprise ... [Larry Shaw, Industrie Canada, 12:11:00]

Cette exigence de propriété s'est assortie plus tard d'une règle de propriété indirecte. En 1994, le gouvernement du Canada a promulgué le *Règlement sur la propriété et le contrôle des entreprises de télécommunication canadiennes* qui fixait la part minimale de propriété canadienne de la société de portefeuille à 66,66 % des actions avec droit de vote[4]. En vertu de l'article 10 du *Règlement sur la radiocommunication* pris en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* et entré en vigueur le 27 novembre 1996, les personnes ou entités qui peuvent recevoir une licence de radio à titre d'entreprises de radiocommunication

---

[3] Toutes les entreprises de service de télécommunication de base disposant d'installations (non les revendeurs et les fournisseurs de service à valeur ajoutée) tombent sur le coup de la *Loi*, mais BCTel et QuébecTél ont obtenu une disposition d'antériorité. À l'époque, les deux entreprises appartenaient à 50 % à GTE Inc., achetée plus tard par Verizon Inc. Cependant, avec la fusion de BCTel, QuébecTél et AGT Inc. (résultant elle-même d'une fusion de deux entreprises de téléphone albertaines) pour former TELUS, il y a eu une dilution importante de la propriété étrangère de sorte que l'entreprise fusionnée respecte désormais les règles de propriété de 20 % (propriété directe) et de 46⅔ % (propriété globale) de la *Loi*. La clause d'antériorité ne s'applique pas à TELUS et a été éliminée.

[4] Le minimum de 66⅔ % de propriété canadienne signifie qu'une entreprise étrangère qui détient 20 % des actions avec droit de vote d'une entreprise de téléphonie canadienne pourrait aussi avoir une participation de 33⅓ % dans une compagnie qui détient les 80 % restants de l'entreprise de téléphonie. Si l'on multiplie 33⅓ % par 80 % et qu'on ajoute 20 %, on obtient la limite actuelle de propriété étrangère directe et indirecte de 46⅔ %.

doivent satisfaire aux mêmes exigences relatives à la propriété et au contrôle canadiens que les entreprises de télécommunication.

Le Canada et le monde

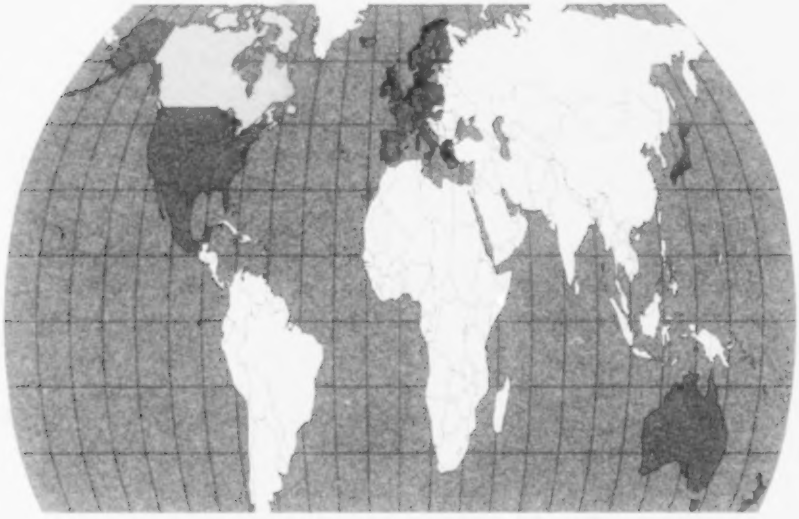
En 1987, le gouvernement du Canada a justifié les restrictions en matière de propriété étrangère imposées aux fournisseurs de services disposant d'installations en expliquant qu'elles devaient « harmoniser la politique canadienne avec celles d'autres pays et assurer notre souveraineté, notre sécurité et notre bien-être économique, social et culturel sur le plan national ». Toutefois, à peine 10 ans plus tard, le Canada et de nombreux pays membres de l'OMC adoptaient l'Accord sur les télécommunications de base (ABT), lequel a conduit à une libéralisation importante des échanges et de l'investissement dans les services de télécommunications de base. En vertu de cet accord, de nombreux pays membres de l'OCDE ont réduit ou éliminé leurs restrictions en matière de propriété étrangère, et la politique canadienne est en désaccord avec celle de la communauté internationale : presque tous les autres pays de l'OCDE ont des régimes en matière d'investissements étrangers dans les télécommunications plus souples. Selon Industrie Canada, seule la Turquie impose des restrictions plus strictes en matière d'investissements en capital étranger dans les télécommunications de base (voir figure 1.1). D'ici la fin de 2003, le régime d'IED canadien pourrait être le plus restrictif dans l'OCDE.

[P]resque tous les pays de l'OCDE se sont dotés de régimes d'investissement dans les télécommunications moins restrictifs que celui du Canada. Seule la Turquie possède un régime plus restrictif, mais elle aussi a indiqué que lorsque le monopole du fournisseur public se terminera plus tard cette année, elle autorisera que la proportion de l'investissement étranger s'élève jusqu'à 49 %. [Peter Harder, Industrie Canada, 12:9:40]

Les actions privilégiées servent également à limiter l'accès des nouveaux venus [...] en Italie, en Hongrie, aux Pays-Bas, en Espagne et en Turquie, l'État détient ces actions. Il est à noter que la Commission européenne a déclaré qu'elle prendrait des mesures à l'encontre des États membres qui continuent de détenir de telles actions. [Dimitri Ypsilanti, Organisation de coopération et de développement économiques, 19:15:40]

Figure 1.1
Comparaison internationale
Restrictions en matière d'investissement imposées dans les pays de l'OCDE

L'Australie dispose d'un système d'autorisation préalable, lequel est perçu par la plupart des intervenants comme non restrictif, du fait qu'elle est automatiquement accordée aux signataires de l'Accord sur les télécommunications de base de l'OMC. [Dimitri Ypsilanti, Organisation de coopération et de développement économiques, 19:15:35]



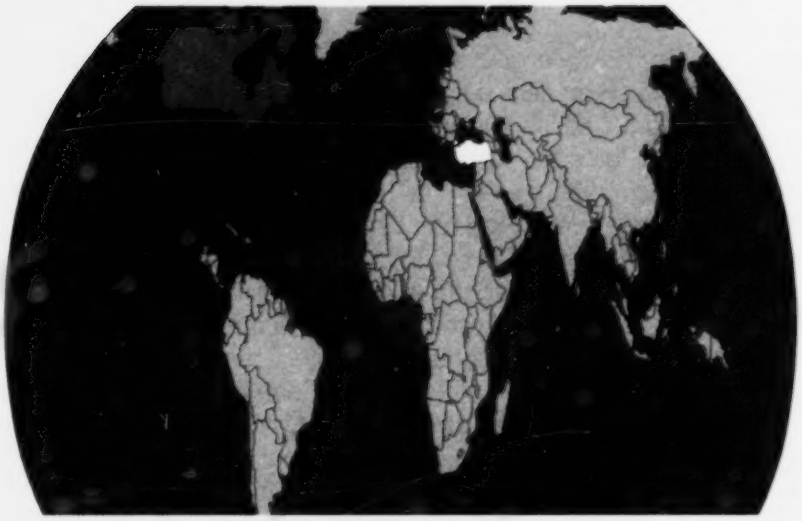
Comme au Canada	Moins contraignant qu'au Canada	Plus contraignant qu'au Canada
Corée du Sud	Australie, Autriche, Belgique, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irelande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni et États-Unis.	Turquie

La Nouvelle-Zélande est un cas intéressant, puisqu'elle a adopté une approche à deux paliers pour limiter la propriété des nouveaux venus. Toute partie ne peut détenir globalement que 10 % des actions avec droit de vote sans autorisation préalable. De plus, la propriété étrangère est plafonnée. [Dimitri Ypsilanti, Organisation de coopération et de développement économiques, 19:15:35]

Source : Industrie Canada, *Examen des investissements étrangers en télécommunications dans le contexte de la stratégie d'innovation.*

Figure 1.1
Comparaison internationale
Restrictions en matière d'investissement imposées dans les pays de l'OCDE

L'Australie dispose d'un système d'autorisation préalable, lequel est perçu par la plupart des intervenants comme non restrictif, du fait qu'elle est automatiquement accordée aux signataires de l'Accord sur les télécommunications de base de l'OMC. [Dimitri Ypsilanti, Organisation de coopération et de développement économiques, 19:15:35]



Comme au Canada		Plus contraignant qu'au Canada
Corée du Sud	Australie, Autriche, Belgique, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irelande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni et États-Unis.	Turquie

La Nouvelle-Zélande est un cas intéressant, puisqu'elle a adopté une approche à deux paliers pour limiter la propriété des nouveaux venus. Toute partie ne peut détenir globalement que 10 % des actions avec droit de vote sans autorisation préalable. De plus, la propriété étrangère est plafonnée. [Dimitri Ypsilanti, Organisation de coopération et de développement économiques, 19:15:35]

Source : Industrie Canada, *Examen des investissements étrangers en télécommunications dans le contexte de la stratégie d'innovation.*

Comme le Canada, de nombreux pays de l'OCDE ont une économie relativement petite et sont aux prises avec des questions de souveraineté. Certains ont conclu que les avantages d'un élargissement de l'accès au capital étranger valent bien les coûts implicites d'une éventuelle perte de souveraineté. D'autres ont tenté de trouver des mécanismes stratégiques autres que les restrictions en matière de propriété étrangère pour tout un secteur de manière à résoudre ces questions (voir annexe 4). Par exemple, en Nouvelle-Zélande, aucun opérateur étranger n'est autorisé à détenir plus de 49,9 % des actions de Telecom New Zealand, et le gouvernement possède des actions « Kiwis » (actions préférentielles)[5]; les autres opérateurs ne font l'objet d'aucune autre restriction en matière d'investissement étranger direct. En Australie, chez Telstra, entièrement étatisée et première entreprises de télécommunication du pays, la propriété étrangère sera limitée à 35 % et la propriété étrangère individuelle, à 5 %. Les autres entreprises du secteur sont assujetties à une approbation préalable des investissements étrangers, comme tous les autres secteurs de l'économie. La propriété par l'État du fournisseur de services de télécommunications est aussi un scénario envisagé.

La question de la souveraineté intéresse également les pays économiquement puissants. Les États-Unis se sont dotés d'un régime d'octroi de licence en vertu duquel l'organe de réglementation national, la Federal Communications Commission, étudie toutes les fusions ou prises de contrôle étrangères dans le secteur portant sur plus de 20 % des actions avec droit de vote pour s'assurer du respect de l'intérêt public. Le Comité s'intéresse tout particulièrement à la situation de ces pays qui cherchent à concilier deux impératifs, encourager l'investissement dans le secteur des télécommunications et maintenir leur souveraineté et leur sécurité.

Il n'y a aucune règle quant à la nationalité des personnes qui dirigent une entreprises de télécommunication. British Telecom est désormais dirigée par un Hollandais. L'une des compagnies de téléphone mobile a pour dirigeant un Américain. L'un des deux vice-présidents de BT est Français et nous avons tiré d'énormes avantages de l'ampleur des compétences que ces dirigeants ont apportées au Royaume-Uni. [David Edmonds, OFTEL, gouvernement du Royaume-Uni, 22:9:45]

Nous avons beaucoup contribué à la libéralisation de plusieurs secteurs que vous connaissez tous, en évitant les embûches d'une élimination ou d'une réduction substantielle des restrictions en matière d'investissement étranger. [Gerald Shannon, expert-conseil en commerce international, 24:16:00]

Le Canada a longtemps joué un rôle influent au sein de l'OMC dans le domaine des communications, et c'est toujours avec fierté que j'insiste [...] sur le rôle qu'a joué notre pays dans la mise en place d'un nouveau régime international de communications axé sur la concurrence. Je crains que si nous n'intervenons pas pour lever les restrictions concernant la propriété étrangère, notre influence ne cède le pas à l'embarras. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:15:55]

L'ATB et les négociations au sein de l'OMC

Les négociations de l'OMC, dont les prochaines auront lieu entre 2005 et 2007, ont porté et portent encore

[5] Les actions « préférentielles » que l'État détient dans une entreprise privée confèrent à ce dernier un droit de veto en cas de vente importante de biens, de changement de contrôle, de fusion ou autre évolution importante. Les États s'en servent souvent pour céder une propriété majoritaire dans des entreprises leur appartenant tout en conservant un certain contrôle pour calmer l'opposition politique à la privatisation.

sur les régimes de propriété étrangère. Le Canada devrait donc libéraliser son régime dans le contexte des politiques commerciales générales. Il pourrait être en mesure d'obtenir des concessions dans les services de télécommunications ou dans un autre domaine important, comme l'agriculture, en échange d'un assouplissement de ses règles en matière de propriété étrangère dans les télécommunications.

Je ne prônerai pas le démantèlement de notre régime tant que nous ne serons pas en négociation et ne serons pas convaincus que nous obtiendrons quelque chose en échange. [Gerald Shannon, expert-conseil en commerce international, 24:17:30]

Figure 1.2
Portée de la libéralisation et des restrictions en matière de propriété étrangère : liste partielle des signataires de l'OMC

Restrictions en matière de propriété étrangère

	Tous ou presque tous		*Large éventail*		*Éventail modéré*
Large	Canada Mexique	Corée du Sud	Pologne Turquie	Portugal Afrique du Sub	Inde Brézil Tunisie
Faible	É.-U. Italie Japon	France Australie Nouvelle-Zélande	Hongrie		
Nulle	R.-U. Islande Norvège Suède Autriche Chili Finlande	Allemagne Denemark Luxembourg Belgique Suisse Pays-Bas	Irlande Bolivie Espagne Pérou Bulgarie Grèce Jamaïque	Argentine Rép. Tchèque. Slovaquie Venezuela Roumanie Pakistan	Hong Kong
					Services libéralisés

Source: Globerman et Hagan, in *Orr et Wilson, The Electronic Village: Policy Issues of the Information Economy*, C.D. Howe Institute, 1997.

La figure 1.2 illustre les positions relatives d'un certain nombre de pays signataires de l'ABT en ce qui concerne les restrictions en matière de propriété étrangère et les services libéralisés. Le Canada est en bonne position pour le second point, mais se trouve encore dans la poignée de pays les plus restrictifs en matière de propriété étrangère (propriété étrangère majoritaire interdite). Les services visés par un tel accord sont notamment la téléphonie classique, la transmission de données, le télex, la télégraphie, la télécopie, le circuit de service loué, les systèmes et services fixes et mobiles de télécommunications par satellite, la

téléphonie cellulaire, les services mobiles de transmission des données, la radiomessagerie et les systèmes de communications personnelles.

Un certain nombre d'experts ont présenté leurs points de vue au Comité, mais aucun n'a pu donner de renseignement sur les perspectives de concessions en échange d'un relâchement des restrictions en matière de propriété étrangère canadienne. Au premier coup d'œil, il semble que la plupart des autres signataires ont déjà adopté de telles réformes et libéralisé leurs services. Les États-Unis seraient les seuls à estimer véritablement important que le Canada assouplisse son régime de propriété étrangère. Bien que quelques grands investisseurs américains, comme SBC Communications Inc. (société mère de Southwestern Bell Telephone Company) et AT&T Corporation, aient récemment décidé de retirer leurs investissements du Canada, le Comité ne peut éliminer *a priori* la possibilité d'obtenir des concessions des États-Unis s'il libéralise son régime en matière de propriété étrangère.

Pour ce qui est d'un calendrier de ces changements plus larges [...] j'estime qu'il devrait coïncider avec celui des négociations de l'OMC, devant être conclues d'ici janvier 2005. [...] Cela pourrait même renforcer la position de négociation du Canada lors de ces prochaines négociations de l'OMC. [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada; 20:9:25]

Les réformes que le Comité recommande, énoncées dans le présent rapport, se justifient et devraient être adoptées au plus vite. Comme les négociations de l'OMC durent de nombreuses années, jusqu'à 10 ans parfois, seules des concessions claires et substantielles pourraient justifier un retard des réformes du secteur des télécommunications canadien.

CHAPITRE 2
RESTRICTIONS À LA PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET INVESTISSEMENT : Y A-T-IL UN LIEN?

Le Canada est un chef de file mondial dans les secteurs des services et de l'équipement de télécommunications. Selon l'OCDE, cette bonne posture est largement attribuable aux cadres de réglementation régissant le secteur, auxquels il faut néanmoins apporter des modifications. L'OCDE recommande en particulier l'élimination des restrictions à l'investissement direct étranger, car ces dernières nuisent probablement à la concurrence fondée sur les installations[6]. Un certain nombre de spécialistes des télécommunications canadiens, ainsi que de nombreux participants au secteur, sont d'accord avec cette conclusion et estiment que ces restrictions ont limité l'offre de capitaux d'investissement nécessaires à une infrastructure de télécommunications moderne, retardé la mise en œuvre de services à large bande et rallongé la période de transition entre ce qui était un secteur monopolistique et ce qui devient un domaine plus concurrentiel. Ces répercussions étant contraires aux autres objectifs stratégiques du gouvernement, à savoir maintenir un secteur de télécommunications moderne, encourager l'innovation, et promouvoir la mise en œuvre d'une infrastructure à large bande, les stratèges doivent être tenus au courant de ces incidences secondaires et examiner périodiquement les possibilités de concilier tous ces objectifs publics.

Loin de contribuer à la politique canadienne en matière de télécommunications, les restrictions à l'investissement étranger limitent notre industrie. En théorie, il peut sembler que ces règles s'appliquent équitablement à tous les acteurs, mais, en pratique, elles ont instauré un système d'accès au capital à deux vitesses. Ces restrictions ont un impact négatif particulièrement disproportionné sur les entreprises émergentes, qui sont les véritables moteurs de l'innovation. [André Tremblay, Microcell Télécommunications Inc., 13:15:55]

C'est sur cette toile de fond que le Comité a commencé à évaluer les données concernant les effets nocifs présumés des restrictions à l'investissement étranger que le Canada impose dans le secteur des télécommunications. Il tentera tout d'abord de déterminer si ces restrictions entravent véritablement l'investissement dans les télécommunications avant de se pencher sur les statistiques disponibles pour voir si elles révèlent des contraintes pour les bilans des principales entreprises de télécommunication. Le Comité analysera également l'impact

Il est essentiel d'avoir accès à des capitaux pour que le secteur soit dynamique et efficient, et décourager les capitaux étrangers ne cadre pas avec un marché efficace.
[Konrad von Finkenstein, Bureau de la concurrence, Industrie Canada, 23:16:50]

---

6 OCDE, *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation Canada : Rester à la pointe du progrès grâce à l'innovation*, 2002

de ces restrictions sur la stabilité financière du secteur. Enfin, il s'attaquera à d'autres facteurs déterminants pour les décisions d'investissement dans le secteur ainsi que pour sa structure, notamment le cadre de réglementation.

Il est impératif que le Canada achève la transition vers un secteur concurrentiel [...] Faute d'une concurrence vigoureuse, complète et intense, le secteur des télécommunications ne peut être un moteur de l'activité économique et stimuler la productivité et l'emploi comme il le devrait. [Richard Schultz, Université McGill, 21:16:05]

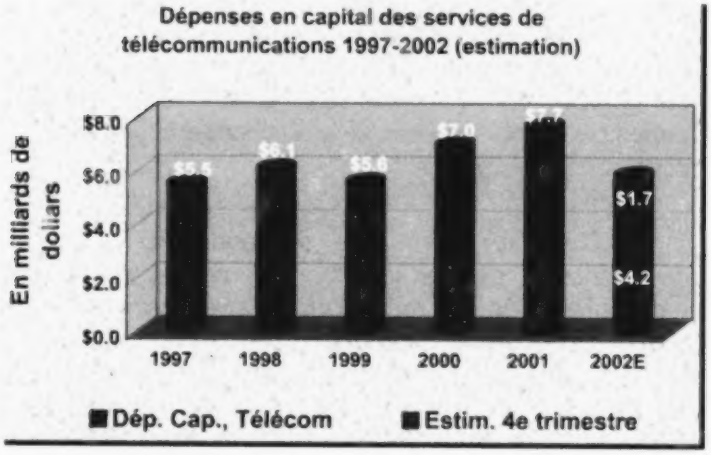
Les restrictions à la propriété étrangère et l'investissement étranger direct

A. Les données statistiques

Le Comité a obtenu des données montrant que les investissements dans le secteur des télécommunications canadien ont grimpé de façon continue au cours des années 1990 en termes nominaux, mais se sont tassés en termes réels et relatifs pendant la même période, soit pendant l'application des restrictions à la propriété étrangère dans le secteur. La figure 2.1 illustre la montée modeste des dépenses en capital des fournisseurs de services filaires et sans fil vers la fin des années 1990, puis leur rebond en 2000 et 2001 et leur retombée en 2002. Les dépenses en capital des entreprises de télécommunication filaires et sans fil en 2002 n'étaient pas plus importantes qu'en 1997 en termes réels (c'est-à-dire si l'on tient compte de l'inflation).

Les restrictions à l'investissement étranger ne cadrent pas non plus avec les autres politiques publiques concernant notamment l'élargissement de l'accès aux services à large bande et, point intéressant, la promotion de l'investissement étranger direct. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:20]

Figure 2.1



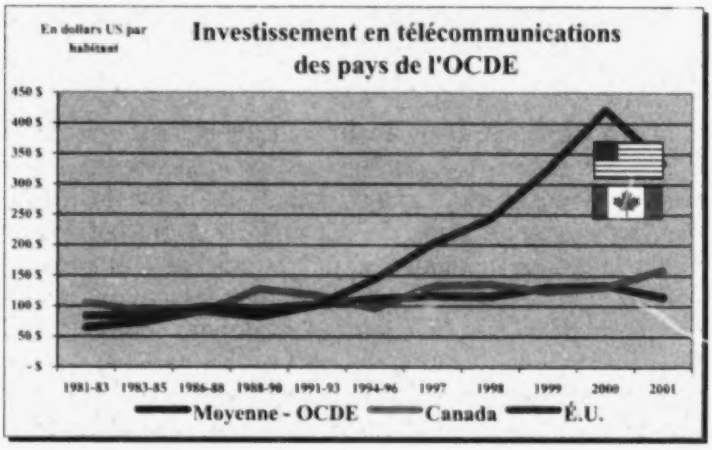
Ne tient compte que des services de télécommunications filaires et sans fil; les données du 4e trimestre 2002 sont une estimation d'Industrie Canada fondée sur les données de Statistique Canada.

Source : Statistique Canada, publications statistiques trimestrielles et annuelles sur les télécommunications.

La figure 2.2 est encore plus décourageante. Entre 1981 et 1993, le Canada a été le premier pays de l'OCDE pour l'apport d'investissements en télécommunications. Depuis, le Canada a concédé la première place aux États-Unis et n'a fait que légèrement mieux que les autres pays de l'OCDE.

Pendant cette période, les investissements par habitant dans le secteur des télécommunications étaient plus importants au Canada de 31 % que la moyenne dans des pays de l'OCDE (hors Canada et États-Unis) et de 15 % qu'aux États-Unis. Il faut noter que le Canada a continué de dépasser les États-Unis et les autres pays de l'OCDE de plus de 15 % en moyenne entre 1990 et 1993, bien que la récession y ait été plus prononcée pour ce qui est de la durée et de l'intensité que dans la plupart de ces pays. De 1993 à 2001, les investissements dans les télécommunications par habitant au Canada ont été moins importants de 49 % à ce qu'ils ont été aux États-Unis, et supérieurs de 8 %, en moyenne, à leur tenue dans les autres pays de l'OCDE.

Figure 2.2



Source : Perspectives des communications de l'OCDE, 2003, Groupe de travail sur les politiques en matière de télécommunications et de services d'information.

Les États-Unis ont montré qu'ils étaient le pays attirant le plus les investissements en infrastructure de télécommunications depuis 1993. Ce pays évolue plus rapidement vers l'économie du savoir que les autres pays membres de l'OCDE. Pourtant, certains spécialistes estiment que les États-Unis ont fait un surinvestissement

Le capital de risque à proprement parler est une activité qui vaut 2,5 milliards de dollars par an. Bell Canada dépense deux fois ce montant en immobilisations chaque année. Vous ne pouvez monter tout un secteur concurrençant Bell Canada avec un capital de risque de cette ampleur. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:10:05]

Attirer des capitaux étrangers ne se limite pas à l'aspect financier; il s'agit aussi d'attirer des idées, une influence, des techniques et une efficience sur le plan de la gestion. [Konrad von Finkenstein, Bureau de la concurrence, Industrie Canada, 23:16:50]

Depuis de 15 à 20 ans, l'apport d'investissement représente un stimulant, pas uniquement sur le plan financier — qui est considérable, puisque nous obtenons quelque 50 milliards de dollars par an — mais aussi sur le plan des idées et de l'activité. Cela a représenté un avantage considérable pour une toute petite île. [Claire Durkin, ministère du Commerce et de l'Industrie, Royaume-Uni, 22:9:50]

dans le secteur de télécommunications. Quoi qu'il en soit, le Comité craint que, si cette tendance se maintient, le Canada, dont le principal concurrent est les États-Unis et non pas les autres pays de l'OCDE, accuse un retard pour ce qui est de l'infrastructure et des services de télécommunications, ce qui pourrait encore entraver davantage sa compétitivité sur le plan industriel dans les années à venir.

Pour que le secteur demeure vigoureux et sain, il doit avoir librement accès aux marchés de capitaux canadiens et étrangers. [Leonard Asper, CanWest Global Communications Corp., 26:9:15]

Les données ci-dessus laissent entendre que les difficultés qu'a le Canada à attirer des investissements dans le secteur des télécommunications sont plus structurelles que conjoncturelles. Même si ces difficultés face aux États-Unis coïncident avec la période pendant laquelle les restrictions à la propriété étrangère se sont appliquées au Canada, le Comité n'y voit pas la seule cause. Il se peut que d'autres facteurs entrent en ligne de compte, notamment la densité démographique et la répartition de la population, des questions de productivité, les niveaux d'imposition ainsi que le régime fiscal, la réglementation et les politiques budgétaires. Le Comité s'est ensuite penché sur des cas précis.

B. Cas précis

À l'instar de ses concurrents, Microcell a été en mesure d'attirer un certain montant d'investissements étrangers. Mais nous savons par expérience que les limites juridiques, imposées à la participation étrangère, notamment en matière de capital-action, sont rapidement atteintes souvent bien avant que les besoins financiers n'aient été comblés. Une fois ses limites atteintes, l'investissement étranger doit être limité aux actions sans droit de vote. [André Tremblay, Microcell Telecommunications Inc., 13:15:55]

Le Comité a entendu des témoignages de tous les types d'entreprises de télécommunication. Les entreprises sans fil, les entreprises de services locaux titulaires (ESLT) et les entreprises de services locaux concurrents (ESLC) ainsi que les entreprises de câblodiffusion ont fait état de leurs expériences uniques pour ce qui est d'obtenir des capitaux dans le régime actuel de propriété étrangère. Le Comité relatera certains des témoignages entendus pour chaque catégorie, mais il a jugé bon de mentionner pour chacune le pourcentage d'actionnaires étrangers.

Le tableau 2.1 indique que, sur les six principales sociétés filaires au Canada en 2001, seule AT&T Canada avait atteint le maximum permis pour ce qui est de la propriété étrangère directe et indirecte, bien que Call-Net Enterprises et GT Group Telecom aient atteint le seuil de propriété étrangère directe permis. Pour la plupart des entreprises, la propriété étrangère directe et indirecte a varié, globalement, entre 25 % et 31 % en 2001. Les restrictions en la matière ont donc été contraignantes pour un seul

exploitant cette année-là et les autres entreprises ont disposé d'une certaine marge de manœuvre. Malheureusement, ces données ont plus de deux ans et la situation a bien changé depuis. Il y a eu un certain nombre de faillites et de restructurations de capital, si bien que les données peuvent être trompeuses.

Tableau 2.1
Propriété étrangère des entreprises canadiennes de télécommunications sans fil et filaires

Entreprises de télécommunication filaires	2001	Entreprises de télécommunication sans fil	2001
BCE	11,1 %	Bell Mobility	28,9 %
Bell Canada	28,9 %	TELUS Mobility	26,7 %
TELUS	26,7 %	Rogers AT&T	31,1 %
AT&T Canada	46,7 %	Clearnet	s.o.
Call-Net	25,0 %	Microcell	26,4 %
GT Group Telecom	25,0 %		

Source : Rapports financiers de BCE et LYA International Inc. in BCE Inc., Mémoire au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, février 2003, tableaux 2 et 3.

Les entreprises de télécommunication sans fil non associées à des compagnies titulaires filaires ont insisté sur le fait que les restrictions à la propriété étrangère appliquées au Canada entravent la réalisation de leur plan d'investissement. Les nouveaux venus comme Microcell Telecommunications ont fait valoir que les investisseurs stratégiques devaient jouer un rôle essentiel dans leur plan d'investissement, non seulement par les capitaux qu'ils fournissent — fort nécessaires — mais également pour leurs compétences en gestion, leur savoir dans le domaine du fonctionnement et les transferts de technologie; les investissements institutionnels canadiens dépendent souvent de la présence de tels investisseurs stratégiques. D'après Microcell, les marchés de capitaux canadiens sont pauvres en investisseurs stratégiques, du moins pour répondre à ses besoins financiers et à ceux d'autres entreprises de télécommunication. À de multiples reprises, Microcell n'a pu gagné les investisseurs stratégiques étrangers qu'elle recherchait, ne pouvant offrir que des actions sans droit de vote, guère intéressantes pour ce type d'investisseurs. Ces derniers exigent d'avoir leur mot à dire

[L]e gros du capital à haut risque vient de l'étranger, [m]ais, au-delà des investissements en argent, pour soutenir la concurrence des Goliath, soit les sociétés titulaires Bell Canada ou TELUS, des fournisseurs comme nous doivent pouvoir nouer des alliances stratégiques avec des partenaires internationaux, lesquels comptent pouvoir exercer une influence en rapport avec les risques qu'ils prennent, ce qui n'est certainement pas une exigence déraisonnable [John McLennan, AT&T Canada, 14:15:50]

[L]es investisseurs privés [canadiens] [...] n'étaient prêts à investir que si un investisseur averti en matière de télécommunications investissait aussi ou, plus important, si un investisseur stratégique investissait aussi. Dans nos discussions avec ces investisseurs avertis, nous avons appris que les restrictions à la propriété étrangère au Canada étaient effectivement un obstacle immense à l'entrée sur le marché. [Edward Giacomelli, Microcell Télécommunications Inc., 13:17:00]

La capacité d'obtenir du financement compte tenu des actuelles restrictions à l'investissement est fortement asymétrique. Les ESLT peuvent financer leurs activités quotidiennes à même les fonds générés à l'interne et n'ont pas besoin de capital de risque. Les concurrents, par contre, qui se lancent dans de nouvelles activités et bâtissent de nouveaux réseaux dépendent fortement de sources de financement externes [...] [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:20]

Les restrictions à l'investissement étranger servent à exclure d'importantes sources de financement pour les entreprises de télécommunication concurrentes au Canada, mais pas pour les ESLT, pour les grandes compagnies de téléphone. Ces dernières peuvent faire appel à diverses sources de financement. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:20]

dans le fonctionnement des entreprises dans lesquelles ils investissent, de façon proportionnelle à l'investissement qu'ils y font. Les restrictions à la propriété étrangère ont nui au programme d'investissement de Microcell et à la gamme des services qu'elle offre.

Rogers AT&T Wireless a repris un certain nombre des frustrations exprimées par Microcell. Pour cette entreprise, qui se spécialise dans le sans fil depuis 20 ans, les restrictions qu'impose le Canada à la propriété étrangère se répercutent surtout sur le coût du capital et, donc, sur sa rentabilité, qui n'est toujours pas assurée. L'élimination de ces restrictions lui permettrait de mettre en place de façon plus dynamique les technologies sans fil de troisième génération (3G).

Permettez-moi de citer une phrase tirée du roman La ferme des animaux, *de George Orwell, qui s'applique bien à la situation qui nous intéresse: «Tous les animaux sont égaux mais certains animaux sont plus égaux que d'autres. »* [André Tremblay, Microcell Telecommunications Inc., 13:16:05]

AT&T Canada et Call-Net ont fait des témoignages presque identiques. Ces entreprises filaires entrent en concurrence directe avec les titulaires, et les restrictions à la propriété étrangère sont l'une des nombreuses entraves à leur pénétration face à des rivaux bien établis. Le type d'investisseur qu'elles recherchent ne se trouve pas aisément au Canada, mais plutôt aux États-Unis et sur d'autres marchés étrangers. La situation de AT&T Canada était particulièrement éloquente puisqu'elle a perdu AT&T Corporation des États-Unis comme investisseur à l'issue de sa réorganisation financière, qui a eu pour résultat de transformer de nombreux créanciers en investisseurs.

Dans le contexte de nos dépenses élevées en immobilisations, les obstacles actuels aux capitaux étrangers représentent une entrave. Si de telles restrictions sont retirées, Rogers Sans-Fil aura un meilleur accès au capital étranger à coût moindre. L'élimination des restrictions permettra à des entreprises comme Rogers d'obtenir des capitaux propres à coût raisonnable et d'être moins tributaire de sa dette et d'effectuer les investissements pour le réseau nécessaires aux besoins des consommateurs. [Francis Fox, Rogers AT&T Wireless Inc., 13:15:40]

Selon Call-Net, l'élimination des restrictions sera de peu d'utilité pour ces entreprises filaires concurrentes. En effet, l'entreprise estime que l'élimination ou l'assouplissement des restrictions en matière de propriété étrangère, si elle ne s'accompagne d'aucune autre réforme du cadre réglementaire, pourrait la désavantager encore plus par rapport aux titulaires, comme Bell Canada et TELUS, plutôt que d'améliorer sa situation relative. Par conséquent, AT&T Canada et Call-Net ont demandé l'élimination immédiate des restrictions comme première étape d'une réforme en plusieurs points du cadre de réglementation. Ces entreprises estiment qu'une fois les réformes en place, elles représenteront des possibilités d'investissement plus risqué plus attrayantes pour les investisseurs étrangers.

Bell Canada Entreprises (BCE) et TELUS ont relaté des expériences très différentes par rapport à leurs concurrents plus jeunes. Aucune de ces entreprises titulaires ne prétend avoir été limitée de quelque façon que ce soit par les restrictions à la propriété étrangère, qui ont semblé n'entraver d'aucune façon leur plan d'investissements. Les deux entreprises ont pu, l'an dernier, lever des capitaux importants malgré la tourmente qui a secoué les marchés financiers. De plus, depuis 2000, elles ont pu réduire les capitaux propres étrangers.

Par suite des restrictions à la propriété étrangère], quel que soit le type d'action que nous émettrons […], ces dernières seront dévaluées pour la simple raison qu'il y aura des règles et cela nous coûtera plus cher pour lever des fonds. Soit nous payons davantage pour emprunter soit nous payons davantage indirectement pour émettre des actions, car nous vendons ces dernières à rabais par rapport à nos homologues américains. [John Tory, Rogers Cable Inc., 25:16:00]

BCE et TELUS sont en faveur de l'élimination des restrictions à la propriété étrangère appliquées par le Canada à condition de respecter un certain nombre de conditions, dont la plus importante est le rejet de l'approche par paliers ou des régimes de délivrance de licence. D'après elles, même si une telle mesure ne stimule sans doute pas l'IED à court terme, en raison de l'incertitude financière qui règne, le Canada bénéficierait d'une libéralisation du cadre d'investissement à plus long terme.

C'est sur la question de la réforme du cadre de réglementation que leurs points de vue divergent toutefois. TELUS s'est dit inquiète du régime de réglementation canadien, jugeant que, pour des raisons différentes de celles prônées par AT&T Canada et Call-Net, les décisions récentes du CRTC obscurcissent le climat d'investissement. BCE, quant à elle, a fait part de son inquiétude quant aux autres régimes, comme celui en vigueur aux États-Unis, et prône une certaine circonspection dans le domaine de la réforme de la réglementation, car le système en place au Canada lui semble être parmi les meilleurs au monde.

Commencer par une telle révision [sur les restrictions en matière de propriété étrangère] est comme vouloir réparer quatre pneus crevés de votre voiture en remplissant le réservoir d'essence. À moins de régler le vrai problème, celui qui empêche d'avancer, vous n'irez nulle part. Plus de capital étranger ne fera pas avancer la concurrence. Il ne va pas égaliser le terrain de jeu. Il ne va pas réduire les prix gonflés que nous payons aux titulaires pour l'accès à leur réseau, qui est l'héritage d'un monopole centenaire. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:00]

Si on nous demandait d'énumérer les trois questions les plus urgentes à résoudre selon nous, en tant que compagnie de téléphone concurrentielle, la question de la propriété étrangère ne vient qu'au quatrième rang, loin derrière d'autres enjeux. Sommes-nous favorables à l'assouplissement des restrictions? Évidemment. Mais en l'absence de politiques nationales de télécommunications qui favorisent clairement la concurrence, nous considérons que cette question n'a pas grande importance à l'heure actuelle. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:00]

[I]l est nécessaire de modifier les restrictions à la propriété étrangère. Mais ce n'est pas la solution complète du problème. C'est une pièce de l'ensemble, alors faisons-le. [John McLennan, AT&T Canada, 14:16:25]

En matière de régie d'entreprise, [...] [t]oute restriction imposée au type et à l'importance d'un investissement étranger permis entraîne fort malheureusement la hausse du coût réel d'un tel financement. [André Tremblay, Microcell Telecommunications Inc., 13:16:00]

[L]es investisseurs, étrangers ou canadiens, peuvent de toute évidence investir dans les ELSC et s'attendre à un rendement et des dividendes prévisibles. Les ELST n'attirent pas de capitaux de risque, et n'en ont d'ailleurs pas besoin. Les concurrents, en revanche, dépendent de ce type de capital, très fortement limité si l'on ne s'en tient qu'aux sources canadiennes. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:25]

Le secteur de la câblodistribution a fait valoir un certain nombre de complexités administratives créées par les restrictions à la propriété étrangère. Ses représentants ont expliqué de manière approfondie l'incidence de ces restrictions sur les entreprises de téléphone titulaires et de câblodistribution. Selon des recherches menées par le secteur, les restrictions ajoutent 76 points de base au coût moyen pondéré du capital d'une entreprise de téléphone et 189 points de base au coût moyen pondéré du capital d'une entreprise de câblodistribution. L'ensemble des actifs à court terme du secteur des télécommunications et de la câblodistribution avoisinant les 67 milliards de dollars, le coût total des restrictions en matière de propriété étrangère est estimé à 675 millions de dollars par an. Rogers Cable, Shaw Communications et COGECO Inc. ont fait savoir que l'élimination des restrictions en la matière pourrait se traduire par une meilleure rentabilité du secteur des télécommunications (fort nécessaire), un abaissement des prix des services ou l'essor des réseaux à large bande dans les régions moins densément peuplées.

Le coût du capital et la stabilité financière

Les statistiques démontrent que l'investissement dans le secteur des télécommunications canadien, par rapport à celui des autres pays de l'OCDE, a reculé ces 10 dernières années. Ce déclin coïncide avec l'application des restrictions à la propriété étrangère au Canada. Les anecdotes citées par les entreprises de télécommunication elles-mêmes laissent également entendre que ces restrictions sont, du moins en partie, liées à la médiocrité relative des investissements dans le secteur canadien des télécommunications. Les entreprises prétendent que le lien entre les restrictions à la propriété étrangère et le faible niveau d'investissement relatif, c'est le coût du capital. Autrement dit, les restrictions en question limitent le réservoir dans lequel les entreprises de télécommunication peuvent puiser et cela se traduit par un amenuisement du capital d'investissement disponible, ce qui augmente le coût du capital de risque. Ce sont surtout les nouveaux venus, contraints de remplacer les emprunts par du capital de risque, ce qui augmente le ratio capitaux d'emprunt/capitaux propres (s'ils désirent réaliser leur plan d'investissement), qui sont les plus durement touchés. Parce que ce ratio s'amplifie, les nouveaux venus doivent accroître leur levier financier, devenant ainsi plus susceptibles de faire faillite,

surtout en cas de récession. Étant donné que les investisseurs hésitent de plus en plus à prendre des risques, une hausse du ratio capitaux d'emprunt/capitaux propres signifie également un coût moyen pondéré du capital plus important, ce qui décourage les investissements.

[L]es investisseurs se basent sur les assurances qu'ils ont au niveau des liquidités pour placer leur argent dans un endroit donné […] [L]es liquidités disponibles et leur relation par rapport aux niveaux d'endettement sont devenues des facteurs déterminants. Ces cotes contrôlent la perception qu'ont les investisseurs des risques et, partant, des coûts associés à la dette et au capital. [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:40]

On peut également financer des investissements par des sources internes. Les entreprises de télécommunication titulaires ont davantage accès aux sources de capitaux internes que les nouveaux venus. Avec 100 ans d'avance sur le plan de l'infrastructure, elles ont obtenu les compétences techniques et de gestion nécessaires et se sont taillées une solide réputation pour ce qui est d'afficher des rendements satisfaisants. Ces facteurs influent également sur le coût du capital. Les restrictions à la propriété étrangère appliquées au Canada ne peuvent donc être la seule cause de déséquilibre dans le coût du capital entre les ESLT et les ESLC et leur élimination ne peut palier totalement les maux dont souffre le secteur sur le plan de l'obtention de capitaux.

Tout semble indiquer que les restrictions à la propriété étrangère haussent le coût du capital, ce qui a pour effet de réduire les investissements. Le Comité a appris que, fin 2001, le coût moyen du capital de BCE était d'environ 6,3 %, alors que pour une ESLC typique comme GT Group Telecom, il avoisinait les 20 %. Si BCE et GT Group désiraient obtenir et investir un milliard de dollars, l'écart de 14 % du coût de capital aurait signifié que GT Group devait débourser près de 140 millions de dollars supplémentaires par an. Évidemment, cet écart était insupportable et, vers le milieu de 2002, lorsque la bulle financière a éclaté dans le secteur des télécommunications, GT Group a demandé la protection des tribunaux. Bien que le Comité sache que cet scénario est représentatif de la situation, il aimerait avoir davantage de témoignages de l'ensemble du secteur.

[N]os règles de propriété étrangère ne protègent pas le Canada contre l'instabilité du marché. Proportionnellement, nous avons peut-être connu encore plus d'instabilité que les États-Unis. Nous avons eu des faillites. Tous les grands compétiteurs se sont restructurés ou sont en train de le faire. [Larry Shaw, Industrie Canada, 12:11:20]

Le Comité a pu prendre connaissance d'un examen beaucoup plus approfondi de l'incidence des restrictions à la propriété étrangère appliquées au Canada sur le coût du capital. En effet, Network Research Inc. a étudié cette incidence dans le secteur des télécommunications, notamment sur Aliant Telecom, Bell Canada, Manitoba Telecom Services (MTS), SaskTel, TELUS, COGECO Cable, Rogers Cable, Rogers Communications, Shaw Communications, Videotron Cable Systems et Vidéotron

Il ne s'agit pas de vendre une affaire, mais de vendre des actions à leur juste valeur, de manière à maintenir un juste équilibre entre les emprunts et les capitaux propres. De fait, les marchés sont trop limités au Canada. [Louis Audet, COGECO Inc., 25:16:00]

On aurait beau ouvrir les vannes demain et inviter tous les investisseurs internationaux que l'on pourra trouver à investir autant qu'ils le veulent dans l'industrie canadienne des télécommunications, pourquoi quiconque sait aligner trois chiffres choisirait-il d'investir dans un secteur qui a fait autant de victimes et vu s'évaporer tant d'investissements [Group Telecom, Axxent, C1 Communications et Connect, 360 Networks et MaxLink]? [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:00]

Ltée[7]. D'après les analystes, le coût du capital pour les entreprises de téléphone titulaires et les entreprises de câblodistribution canadiennes serait respectivement de 8,9 % et de 10,37 %. Ces estimations se fondent sur des rendements du marché boursier enregistrés sur 25 ans, et ont été corrigées à l'aide du coefficient beta des actions pour tenir compte du risque perçu et de la volatilité des marchés. Les deux principales conclusions de l'étude étaient les suivantes :

- Les restrictions à la propriété étrangère renchérissent le capital d'au moins 1,06 $ par mois par abonné d'une compagnie de téléphonie titulaire et d'au moins 2,61 $ par mois par abonné d'entreprise de câblodistribution canadienne.
- Un écart de coût de capital d'environ 1,18 % sépare les entreprises de téléphone titulaires et les entreprises de câblodistribution au Canada, ce qui est insoutenable. Ce coût représente 1,46 $ par mois environ par abonné du câble.

Même si le secteur des télécommunications concurrentiel a connu ses faillites et ses échecs, comme nous le savons tous, l'expérience nous a montré que les entités étrangères s'intéressent au marché canadien et aux concurrents dans le domaine des télécommunications. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:20]

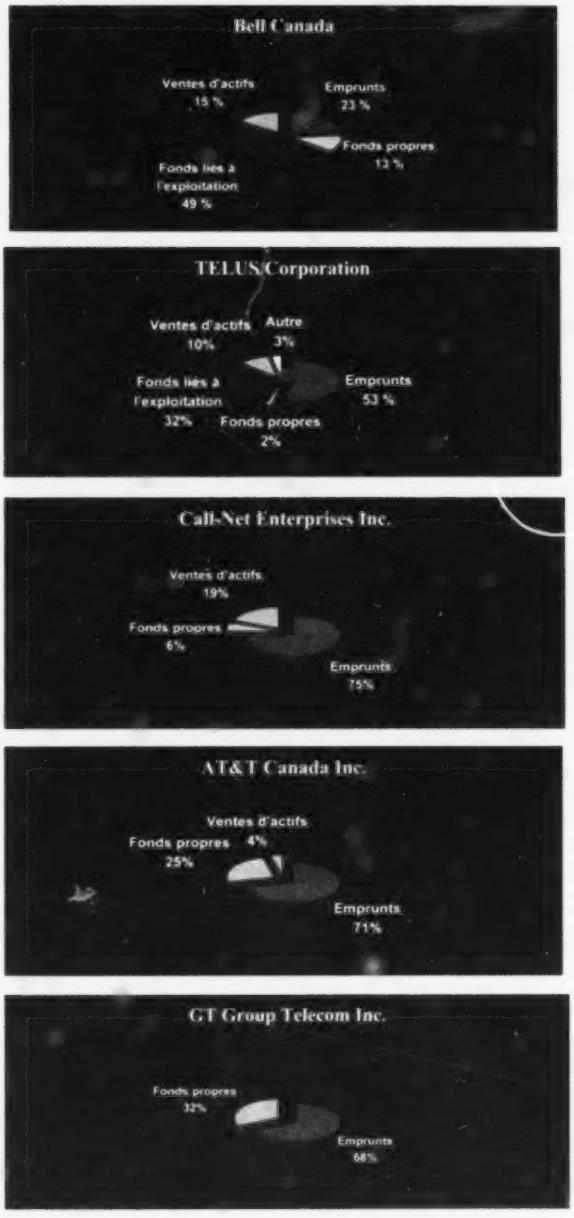
Des recherches confirment le profil du ratio capitaux d'emprunt/capitaux propres du secteur. Avant la récente restructuration de Call-Net, AT&T Canada GT Group, la valeur comptable de ces entreprises était négative, et il était donc impossible de calculer le ratio capitaux d'emprunt/capitaux propres. Le Comité se fonde plutôt sur des données de l'étude effectuée par Lemay-Yates Associates Inc. sur les sources de financement de cinq grandes entreprises de télécommunication entre 1998 et 2002 (voir figure 2.3). De toute évidence, les titulaires ont un avantage décisif par rapport aux nouveau venus pour ce qui est de la diversité des sources de financement. Le Comité estime que les restrictions à la propriété étrangère appliquées au Canada ont contribué à l'ampleur et au profil du ratio capitaux d'emprunt/capitaux propres du secteur, mais il ne peut dire dans quelle mesure, car les nouveaux venus dans un secteur à fort coefficient de capital ont en règle générale des ratios capitaux d'emprunt/capitaux propres plus élevés que les titulaires; on ne peut distinguer ces deux facteurs, entre autres.

Ces règles ont un effet asymétrique, parce que les compagnies qui pourraient être les plus novatrices et les plus dynamiques sont les plus touchées. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:10:05]

---

[7] Network Research Inc., *The implications of Foreign Ownership Restrictions Upon the Canadian Cable Television Industry*, février 2003.

Figure 2.3
Sources de financement des grandes entreprises de télécommunications canadiennes — 1998-2002

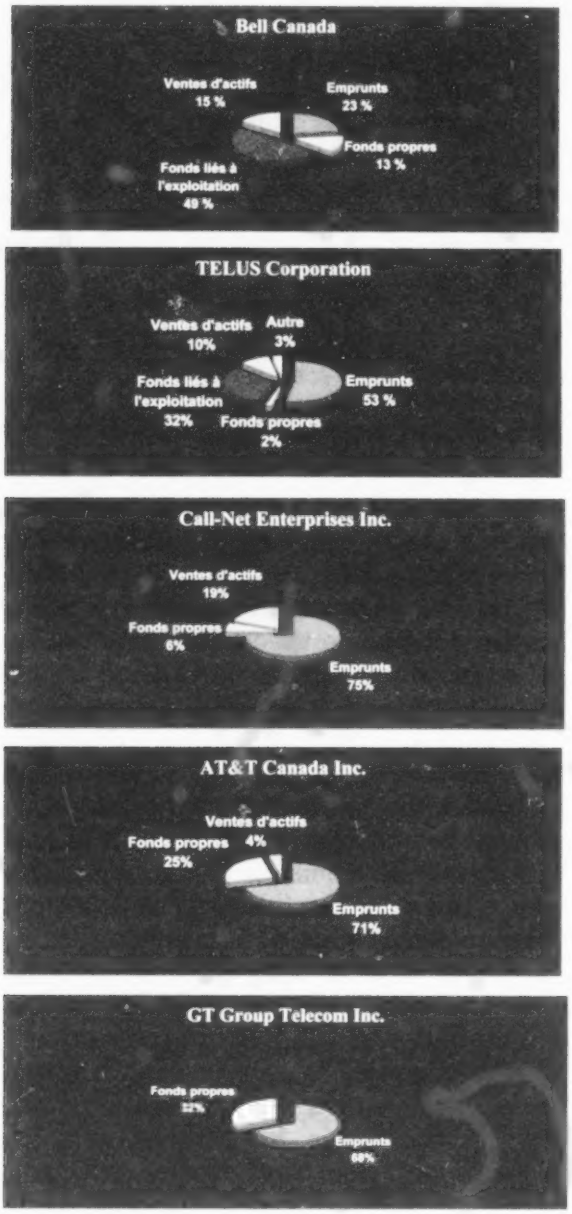


Source : Lemay-Yates Associates Inc., *Access to Capital — Impact of Foreign Ownership Restrictions on Telecom Competitors*, février 2003.

Il est clair que les deux grands fournisseurs monopolistiques de la région, qui font un bon travail, affichent de beaux bilans et disposent des moyens d'avancer. Leurs concurrents ne sont pas dans une situation aussi enviable, ce qui fait que le terrain de jeu n'est pas égal s'agissant de servir au mieux l'intérêt des Canadiens [Vic Allen, Upper Canada Networks, 14:15:35]

Étant donné les limites imposées en matière de participation étrangère, les concurrents se retrouvent avec des niveaux d'endettement très élevés, de l'ordre de 70 % au moins de leur financement, ce qui est beaucoup plus élevé que pour les ESLT. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:25]

Figure 2.3
Sources de financement des grandes entreprises de télécommunications canadiennes — 1998-2002



Source : Lemay-Yates Associates Inc., *Access to Capital — Impact of Foreign Ownership Restrictions on Telecom Competitors*, février 2003.

Il est clair que les deux grands fournisseurs monopolistiques de la région, qui font un bon travail, affichent de beaux bilans et disposent des moyens d'avancer. Leurs concurrents ne sont pas dans une situation aussi enviable, ce qui fait que le terrain de jeu n'est pas égal s'agissant de servir au mieux l'intérêt des Canadiens [Vic Allen, Upper Canada Networks, 14:15:35]

Étant donné les limites imposées en matière de participation étrangère, les concurrents se retrouvent avec des niveaux d'endettement très élevés, de l'ordre de 70 % au moins de leur financement, ce qui est beaucoup plus élevé que pour les ESLT. [Robert Yates, Lemay-Yates Associates Inc., 26:9:25]

Investissement, structure du secteur, cadre législatif et réglementation

Du fait qu'elles sont les héritières du monopole, qu'elles continuent de contrôler bien plus de 90 % de leurs marchés locaux et de l'assurance qu'elles ont de ce fait de disposer de revenus et de facilités de trésorerie, je les appelle des quasi monopoles. [John McLennan, AT&T Canada, 14:15:55]

Un des thèmes récurrents lors des audiences du Comité était que le Canada est doté d'une infrastructure de télécommunications moderne et est un chef de file mondial dans les secteurs des services et de l'équipement de télécommunications. Dans ce domaine, la population canadienne jouit donc de services dans le domaine d'une excellente qualité pour un prix qui est parmi les plus bas au monde. Le Comité reconnaît que cette situation est en partie attribuable à un cadre de réglementation moderne. Selon l'OCDE :

> *le cadre de réglementation est transparent et assure la participation pleine et entière de toutes les parties intéressées. Le consensus joue un rôle clé dans l'élaboration et l'application des règlements.*[8]

Le meilleur exemple au Canada est de considérer le service interurbain [...] Le prix des appels interurbains est tombé à 10 % de ce qu'il était [...] C'est un merveilleux exemple de ce que la concurrence peut faire. Nous voulons simplement étendre cela au service résidentiel et commercial local, mais pour cela nous avons besoin de quelques modifications des politiques en vigueur. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:17:10]

Il est clair pour le Comité que le visage des télécommunications évolue rapidement et que le secteur privé s'adapte bien à l'émergence de nouvelles technologies novatrices et investit dans son avenir (voir Chapitre 4). Il n'est toutefois pas convaincu que le cadre législatif régissant le secteur des services de télécommunications au Canada est aussi souple. Par exemple, l'OCDE se dit en faveur globalement du cadre de réglementation canadien, mais elle critique la manière dont nous nous appuyons sur les restrictions en matière de propriété étrangère dans le secteur des télécommunications pour répondre aux préoccupations sur le plan de la souveraineté et de la sécurité, alors que de nombreux membres de l'OCDE ont modifié leur cadre de réglementation pour régler ces préoccupations de façon moins discriminatoire. Le Comité estime essentiel que le gouvernement fédéral et le Parlement se tiennent au fait de l'évolution technologique dans le secteur des services de télécommunications. Le cadre législatif régissant le secteur devrait refléter, voire devancer, les changements de sorte que l'innovation et la croissance ne soient pas freinées par une législation désuète. Le Comité juge donc que le Parlement devrait revoir régulièrement la *Loi sur les télécommunications*. Il recommande donc :

---

[8] OCDE, *La réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications, 2002.*

1. **Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les télécommunications* de telle sorte qu'elle soit obligatoirement revue par un comité parlementaire tous les cinq ans.**

[L]es tarifs des services de télécommunications en vigueur au Canada sont parmi les plus bas au monde et, dans bien des cas, et c'est souvent le problème, les services sont fournis à perte. [Jean-François Hébert, Association des Compagnies de Téléphone du Québec, 16:15:30]

Les restrictions en matière de propriété étrangère sont une entrave à l'accès au secteur des télécommunications en raison de leur effet sur le coût du capital pour les nouvelles entreprises. Le renchérissement du capital ralentit le rythme des investissements et diminue l'offre de services concurrentiels. Mais les restrictions à la propriété étrangère ne sont pas le seul obstacle à l'entrée dans le secteur des télécommunications. Un certain nombre de questions portant sur la concurrence entrent également en ligne de compte, chacune étant probablement plus importante que les restrictions elles-mêmes, lesquelles doivent être prises en compte avant tout investissement appréciable, étranger ou national, dans des entreprises de télécommunication canadiennes et dans le développement de leur infrastructure.

Le Comité a appris l'existence d'un certain nombre de barrières de ce type à l'accès au marché des services locaux. Il s'agit notamment de l'établissement de prix locaux pour les particuliers et les entreprises inférieurs aux coûts, de la détermination et de la tarification d'une installation essentielle d'une ESLT et des problèmes posés par la colocalisation des installations d'une ESLC avec celles d'une ESLT. Le Comité comprend qu'il peut y avoir d'autres barrières. Ensemble, tous ces facteurs pourraient expliquer l'absence de concurrence véritable dans les compagnies de téléphonie sur le marché des services locaux et les taux de pénétration relativement faibles du sans fil comparativement aux autres pays.

Le changement le plus important est que des concurrents […] aient accès à ces parties du réseau qui ne peuvent être reproduites, ce que l'on appelle les parties essentielles du réseau. Ainsi, par exemple, les raccordements dans votre maison ne seront jamais reproduits […] Nous avons besoin d'un accès à prix raisonnable à ces services… [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:05]

Pour ce qui est des entraves sur le plan des prix — le fait que dans certaines régions les prix des services téléphoniques locaux sont inférieurs à leurs coûts — il y a de toute évidence conflit entre les objectifs de politique publique. Les prix sont maintenus à un bas niveau par réglementation grâce à des politiques d'interfinancement entre différents services de manière à respecter les objectifs établis à l'alinéa 7*b*) de la *Loi sur les télécommunications*, à savoir « permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunication sûrs, abordables et de qualité ». Le Comité comprend parfaitement le compromis décidé par le CRTC. Les

décisions que cet organisme a prises récemment pour ce qui est de rééquilibrer les tarifs vont dans ce sens.

On ne va pas reproduire en double l'infrastructure des télécommunications, particulièrement la partie locale. Personne ne va jamais financer cela [...] [N]ous devons avoir accès à cela — non pas à un prix inférieur au prix de revient des compagnies titulaires, mais à un rabais raisonnable par rapport au prix de détail, [...] [John McLennan, AT&T Canada, 14:16:10]

Pour ce qui est des autres entraves, le CRTC a pris un certain nombre de décisions qu'il estime compatibles avec sa préférence pour une concurrence fondée sur les installations. À son avis, à long terme, une telle concurrence est la plus susceptible de permettre la réalisation des objectifs énoncés dans la *Loi sur les télécommunications*. Il reconnaît également qu'il faut en arriver à un mode de concurrence fondé sur les installations, ce qui appelle une approche hybride, en vertu de laquelle les ESLC feront appel à leurs propres installations de télécommunications et à celles d'une ESLT. Cette approche hybride combine une concurrence axée sur les installations et une concurrence sur le plan de la revente et se justifie comme moyen d'accélérer la réalisation d'une concurrence entièrement fondée sur les installations.

Des intervenants ont contesté l'interprétation faite par le CRTC de la *Loi sur les télécommunications* et des décisions que celui-ci a prises en conséquence. AT&T Canada, Call-Net, le Bureau de la concurrence et un certain nombre de spécialistes des télécommunications s'en sont pris à ce qu'ils perçoivent comme la poursuite par le CRTC d'une concurrence axée sur les installations à l'exclusion de toute autre forme de concurrence. AT&T Canada et Call-Net ont également contesté les décisions du CRTC concernant ce qui constitue « une installation essentielle » au tout début de la mise en place de la concurrence et concernant la tarification de telles installations des ELST. AT&T Canada et Call-Net préfèrent donner un sens plus large que le CRTC à l'expression « installation essentielle » et affecter à ces installations un prix de gros plutôt que de détail.

Le Conseil estime que la concurrence fondée sur les installations réalisera au mieux les objectifs établis par le Parlement dans la Loi sur les télécommunications. *Il faut toutefois une période de transition [...] caractérisée par [...] une approche hybride qui permettra aux nouveaux venus d'utiliser les installations des entreprises titulaires jugées essentielles*...[Charles Dalfen, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 23:15:25]

Le Comité souligne que la *Loi sur les télécommunications* n'énonce nulle part de limite à la forme de concurrence exigée pour atteindre les objectifs énoncés et décrits aux alinéas 7*f*) « favoriser le projet du marché en ce qui concerne la fourniture de services de télécommunication... » et 7*g*) « stimuler...l'innovation en ce qui touche la fourniture de services dans ce domaine ». À son avis, le Canada devrait adopter toutes les formes de concurrence, et pas seulement celles fondées sur les

installations. Bien que ce type de concurrence soit perçu par beaucoup (notamment l'OCDE) comme la seule forme de concurrence dans le secteur des télécommunications qui soit à la fois soutenable et efficace[9], elle représente des difficultés particulières pour le Canada, compte tenu des dimensions de son territoire et de sa faible densité démographique. Au Canada, la concurrence fondée sur les installations est difficilement réalisable dans un grand nombre de collectivités et la concurrence sur le plan de la revente est peut-être la seule forme possible pour les régions éloignées et rurales. La concurrence fondée sur les installations est, selon le Commissaire de la concurrence, une chimère.

La décision prise par l'autorité réglementaire [...] disait expressément qu'elle souhaitait une concurrence axée sur les installations, exclusivement. Nous avons fait valoir à plusieurs reprises qu'il n'y a pas de capitaux disponibles dans le monde pour reproduire un réseau téléphonique local. [John McLennan, AT&T Canada, 14:16:30]

Je pense que c'est trop optimiste, trop utopique de penser que nous pouvons avoir une concurrence uniquement fondée sur les installations au Canada; nous n'avons pas la population ni la densité et un territoire trop grand. [Konrad von Finkenstein, Bureau de la concurrence, 23:17:35]

Le Comité comprend également que la concurrence fondée sur les installations, plutôt que sur la revente, encouragera davantage l'innovation dans le secteur des télécommunications à plus long terme, car les innovateurs seront mieux en mesure de tirer parti de leurs innovations. Le but d'une concurrence fondée sur les installations est louable et sans doute réalisable dans bien des régions urbaines du pays.

Le Comité n'est pas d'accord avec l'opinion manifestée par SaskTel selon lequel il est beaucoup trop tôt pour conclure que la concurrence locale n'a pas donné de résultats au Canada et qu'il faut intervenir davantage sur le plan de la réglementation [Donald Ching, SaskTel, 24:16:20]. Lorsque les titulaires détiennent 92,2 % du marché commercial local et 99,4 % des lignes résidentielles locales, soit en tout 96,8 % de toutes les lignes téléphoniques six ans après la transition d'un monopole à un système concurrentiel[10], quelque chose va mal[11]. Il reconnaît par ailleurs que cette évolution (à savoir que la concurrence se développe plus rapidement sur le marché de l'interurbain plutôt que sur le marché local) est présente dans tous les pays de l'OCDE et qu'en général la concurrence s'est manifestée plus rapidement au Canada que dans les autres pays de l'OCDE.

Pour ce qui est de la question concernant l'accès au capital dans le secteur des télécommunications au Canada, TELUS est d'avis que le gouvernement doit également effectuer un examen en temps opportun du cadre de réglementation qui entoure ce secteur — comme l'a recommandé la stratégie d'innovation — afin de veiller à ce que les décisions du CRTC soient compatibles avec les objectifs du gouvernement qui sont de favoriser la confiance des investisseurs et de promouvoir les investissements. [James Peters, TELUS Corporation, 16:15.40]

---

[9] Voir, par exemple, Dimitri Ypsilanti, mémoire au Comité, séance n° 19.

[10] CRTC, *État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada — Mise en place et accessibilité de l'infrastructure et des services de télécommunication de pointe*, décembre 2002.

[11] Données du 31 décembre 2000. Voir Commissaire de la concurrence, Avis public Télécom CRTC 2001-37, *Révision des prix plafonds et questions connexes*, Octobre 2001, p. 20-21.

Le Comité comprend que le CRTC se trouve dans une situation délicate. Il sait aussi qu'un certain nombre de mécanismes ou processus sont en place pour traiter ces divergences d'opinion. Les appels au Cabinet sont déjà lancés et il ne veut pas intervenir dans le processus réglementaire.

CHAPITRE 3
OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ET OUTILS D'INTERVENTION : UNE APPROCHE ÉQUILIBRÉE

Objectifs de la politique et options

En 1987, le gouvernement du Canada a justifié les restrictions imposées aux entreprises de télécommunication en matière de propriété étrangère, en faisant valoir qu'elles « permettent d'assurer notre souveraineté, notre sécurité et notre bien-être économique, social et culturel sur le plan national ». En 2003, le Comité examine cette contribution et la nécessité des restrictions à la propriété étrangère pour mener à bien cet objectif de politique générale. Il souhaiterait reprendre les objectifs de la *Loi sur les télécommunications*, particulièrement celui affirmant « le caractère essentiel des télécommunications pour l'identité et la souveraineté canadiennes ». Les télécommunications favorisent cette identité et cette souveraineté en permettant aux Canadiens de mettre en place les réseaux sociaux et commerciaux comme pierre angulaire de l'essor et de la croissance de notre pays, facteur particulièrement important dans une économie de plus en plus axée sur le savoir. Il adhère également à l'objectif qui a été établi par le gouvernement canadien et qui vise à encourager l'investissement étranger direct (IED) afin de maintenir une infrastructure et des services modernes dans le domaine des télécommunications. Pour équilibrer ces deux objectifs, le Comité évaluera les restrictions régissant l'investissement étranger et les autres outils d'intervention dans le contexte des cinq options suivantes en matière de politique[12], pour ne recommander finalement qu'une seule de ces options.

[O]n voit donc la nécessité de bien garder à l'esprit les rôles que doivent jouer deux outils d'intervention bien distincts, à savoir, d'une part, la propriété étrangère et, d'autre part, sa limitation et sa réglementation. Si l'on assouplit ou supprime les restrictions concernant la propriété étrangère, cela ne veut pas dire qu'on ne puisse pas atteindre les mêmes objectifs politiques par la réglementation sans nous priver des avantages d'un afflux de capitaux étrangers, indépendamment des nouvelles idées, des nouvelles sources de technologie et d'une plus grande efficacité de gestion. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:15:55]

Nous sommes d'avis qu'une libéralisation complète du régime de propriété étrangère au Canada est inévitable et que le Canada ne peut pas se comporter comme le légendaire roi Canut qui essayait de faire refouler les vagues. Cela ne fonctionne pas. […] Nous croyons que ces modifications sont également très complexes en raison des changements technologiques, et ceux-ci sont là. Comme le roi Canut, nous ne pouvons pas les faire refouler. [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:30]

Statu quo : contrôle canadien

Actuellement, la *Loi sur les télécommunications* précise que, pour fonctionner au Canada, une entreprise

[12] Puisque le gouvernement du Canada n'a pas demandé le mandat de nationaliser cette industrie, la propriété gouvernementale fédérale et la délivrance d'une « action préférentielle » ne sont pas des outils d'intervention pertinents et ne figurent donc pas aux cinq options.

de télécommunication doit appartenir à des intérêts canadiens et être sous contrôle canadien de la façon suivante : (*a*) au moins 80 % des membres du conseil d'administration de l'entreprise doivent être des Canadiens; (*b*) des Canadiens doivent posséder, directement ou indirectement, au moins 80 % des actions avec droit de vote de l'entreprise; (*c*) l'entreprise ne doit pas, par ailleurs, être sous le contrôle de personnes qui ne sont pas des Canadiens. Les étrangers sont autorisés à posséder un maximum de 46⅔ % des actions avec droit de vote des entreprises de télécommunication (par avoirs direct et indirect par l'entremise d'une société de portefeuille). Ces règles s'appliquent uniquement aux actions avec droit de vote, en fonction de l'hypothèse que seules ces actions donnent le contrôle. Par contre, de nombreux autres facteurs peuvent en fait contribuer à assurer le contrôle.

Les Canadiens ne souhaitent pas qu'il y ait davantage de propriété étrangère. Selon les résultats d'un sondage Décima, 72 % des Canadiens sont opposés à toutes les formes de changements qui sont susceptibles d'être envisagées et préconisées par d'autres. [Brian Payne, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, 21:15:35]

BCE Inc. a préconisé une variante à ce statu quo. Elle recommande que le gouvernement du Canada envisage de ramener le minimum actuel de propriété canadienne exigé de 66⅔ % à 51 % en ce qui concerne une société de portefeuille. Cette solution permettrait aux étrangers d'être directement ou indirectement propriétaires d'un maximum de 59 % des actions avec droit de vote des entreprises de télécommunication. Puisque la question de savoir si une société de portefeuille est canadienne est fixée par règlement, le gouvernement du Canada n'aurait pas à demander officiellement l'approbation du Parlement pour apporter cette modification. Toutefois, la proposition ne règle pas le problème du contrôle de fait, facteur important qui justifie une étude plus exhaustive.

Le Canada pourrait accroître ses règles régissant la propriété étrangère pour les sociétés mères en faisant passer de 33 à 49 % la propriété étrangère en ce qui concerne les entreprises de télécommunication et les télédistributeurs. Le seuil de 20 % qui est en vigueur pour les livres aujourd'hui resterait le même pour les sociétés exploitantes [...] et rien de tout cela n'exigerait une modification législative. [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:25]

Une autre solution analogue au statu quo consisterait : (1) à faire passer la propriété directe canadienne de 80 % à 51 %; (2) à éliminer la réglementation concernant la propriété indirecte; (3) à imposer des limites, par exemple 10 % de la propriété individuelle d'actions avec droit de vote. On préserverait ainsi l'appartenance et le contrôle canadiens. Cette variante au statu quo pourrait nécessiter une disposition relative aux « droits acquis » pour un certain nombre d'entreprises actuelles, si nous voulons éviter des répercussions financières regrettables. Agir ainsi serait par contre plus restrictif et pourrait susciter un obstacle

plus grand que celui dressé par les règles actuelles régissant l'investissement étranger direct. En fait, certains pays de l'OCDE ont adopté des règles analogues (voir l'annexe 4).

Selon certains témoins, la simplicité est l'un des avantages des règles actuelles concernant la propriété et le contrôle canadiens, ou des deux propositions qui précèdent. Limiter la participation étrangère à un statut équivalant à l'absence de contrôle permet de garantir plus facilement la souveraineté sur certains aspects, comme le maintien d'un siège social au Canada, l'exécution de travaux de recherche et développement (R-D) au Canada et la préférence accordée aux établissements canadiens, favorisant ainsi indirectement les emplois, le commerce et le développement économique au Canada. Les autres outils d'intervention qui répondraient à ces questions de souveraineté supposent une certaine somme de discrétion et d'incertitude, ce qui serait plus lourd et plus coûteux à administrer.

Vous pouvez dire ce que vous voulez au sujet des restrictions de l'investissement, celles-ci permettent à tout le moins d'établir le degré autorisé de pénétration de l'investissement étranger. [Gerald Shannon, conseiller en commerce international, 24:16:10]

Selon d'autres témoins, le principal inconvénient de tout régime de propriété étrangère supposant des restrictions au niveau des actions est le suivant : c'est une façon très malhabile d'atteindre des objectifs de souveraineté économique et les restrictions concernant les actions ont des effets néfastes sur l'économie canadienne. En limitant les options d'investissement à la disposition des entreprises canadiennes de télécommunications, les restrictions à la propriété étrangère augmentent le coût du capital et ralentissent le rythme des immobilisations, pour les entreprises à la recherche d'un financement par mise de fonds de l'extérieur. En outre, ces restrictions pèsent d'une manière disproportionnée sur les nouvelles entreprises de services locaux concurrents (ESLC) par rapport aux entreprises de services locaux titulaires (ESLT) parce que les premières financent d'une façon démesurée leurs investissements à l'aide de sources de capitaux étrangères par rapport à la stratégie adoptée par les ESLT. Par conséquent, les nouvelles ESLC capitalisent davantage leur dette pour financer leur investissement afin de composer avec le coût supérieur du capital de risque, ce qui fait augmenter leur ratio d'endettement. Un ratio d'endettement supérieur dans l'ensemble de l'industrie affaiblit la stabilité financière de celle-ci, ce qui

est particulièrement le cas en période de récession. Le cas échéant, les frais de service de la dette peuvent parfois taxer le niveau de liquidité d'une entreprise ainsi qu'entraîner un rééchelonnement du capital et parfois la faillite. Pour toutes ces raisons, la concurrence est freinée, ce qui ralentit l'intégration des infrastructures et services les plus récents sur le marché canadien. Cette situation se produit même si l'IED ne suppose aucun changement à l'orientation stratégique des entreprises en exploitation (p. ex., maintien d'un siège social au Canada, exécution de R-D au Canada ou préférence aux installations canadiennes).

Appartenance canadienne majoritaire : la règle du 51 %/49 %

Il existe une autre façon, relativement facile, de modifier l'actuel régime régissant la propriété étrangère : éliminer simplement les règles sur le contrôle canadien tout en maintenant l'exigence d'appartenance canadienne majoritaire. La règle la plus courante en matière d'appartenance canadienne majoritaire est celle du 51 %/49 %, qui permettrait aux étrangers d'acquérir jusqu'à 49 % des actions avec droit de vote d'une entreprise.

Nous pouvons déjà faire augmenter le pourcentage et le fixer à 46,7 %. Je ne crois pas que l'établir à 49 % ferait beaucoup changer les choses. [Robert Yates, Lemay-Yates associés, 26:10:20]

Cette option relèverait légèrement le niveau de propriété étrangère permis à une entreprise de télécommunication, mais risquerait de céder le contrôle de l'entreprise à des intérêts étrangers. Si, pour les étrangers, l'enjeu premier visé est le contrôle et non pas la propriété majoritaire (pour faire diminuer le risque financier de leur investissement), l'IED affluerait plus probablement vers le secteur canadien des télécommunications, en particulier vers les nouveaux arrivants, apportant avec lui des idées nouvelles, des innovations, des emplois et un environnement plus concurrentiel que dans le régime actuel.

D'après certains témoins, l'inconvénient de cette option est que l'objectif de la souveraineté serait plus difficile ou administrativement plus coûteux à atteindre. La prise de contrôle par des étrangers d'une entreprise canadienne de télécommunications titulaire pourrait être suivie d'un déménagement de son siège social et

de ses installations de R-D vers son siège à l'étranger, entraînant la fuite de nombreux emplois bien rémunérés. De plus, les propriétaires étrangers pourraient accorder moins la priorité aux régions rurales et éloignées que des propriétaires canadiens. Toutefois, le CRTC a le pouvoir et les moyens de maintenir l'interfinancement des services dans l'ensemble du pays, de même que l'engagement d'un titulaire envers l'universalité du service. Qui plus est, le ministre de l'Industrie, en application de la *Loi sur Investissement Canada*, peut régler les problèmes en matière de siège social et de R-D dans l'« intérêt public »[13] Même si elles ne peuvent remplacer parfaitement les restrictions régissant la propriété étrangère, ces mesures de rechange pourraient s'avérer en fait un outil d'intervention supérieur pour répondre aux questions de souveraineté.

[N]ous croyons qu'il serait plus qu'approprié que le Comité recommande la levée immédiate des restrictions pour les nouvelles entreprises, même s'il est jugé pertinent, dans le cas des entreprises titulaires, de maintenir les restrictions en place pendant encore un certain temps, ou jusqu'à ce qu'un certain niveau de concurrence ait été atteint. [André Tremblay, Microcell Télécommunications, 13:16:05]

Restrictions aux titulaires actuels : l'approche par paliers

Une autre modification facile aux restrictions actuelles serait de changer tout simplement les entreprises visées par les règles. Au lieu d'appliquer les restrictions actuelles régissant la propriété étrangère à toutes les entreprises de télécommunications actives au Canada, on pourrait adopter une approche par paliers, dans laquelle les restrictions actuelles à la propriété étrangère continueraient de viser les entreprises de services titulaires (ESLT), mais non les autres entreprises de services concurrents. L'une des variantes de cette approche consisterait à éliminer la réglementation concernant la propriété indirecte et à ramener les exigences d'appartenance canadienne de 80 % à 51 % pour les compagnies qui demeurent assujetties aux restrictions, ce qui représente, en fait, la solution préférée par certains pays de l'OCDE.

[U]ne approche par paliers ne privera pas [...] ni ne pourra priver les titulaires des avantages du capital étranger et du savoir-faire commercial. [Richard Schultz, Université McGill, 21:16:10]

[N]ous croyons que [...] les restrictions régissant l'investissement étranger devraient être libéralisées intégralement et symétriquement, c'est-à-dire qu'aucune entreprise ne devrait devoir composer avec un désavantage concurrentiel lorsque la libéralisation des règles vise certaines entreprises mais pas les autres qui occupent les mêmes créneaux. [Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada, 17:15:50]

Puisque l'histoire des télécommunications au Canada touche de nombreux monopoles provinciaux et territoriaux, auxquels s'ajoutent de nombreuses petites entreprises de télécommunication municipales (qui répondent également à la définition d'entreprises titulaires), on pourrait préciser davantage quelles sont les

[13] L'approche de l'entrée libre offre plus de détails sur les pouvoirs conférés au ministre de l'Industrie par la *Loi sur Investissement Canada*.

sociétés qui seraient visées par les restrictions pour n'englober que les « grandes » entreprises de télécommunication titulaires. Dans cette approche par paliers qui, évidemment, ne saurait être qu'une solution transitoire, les législateurs seraient appelés à préciser à quel moment une grande entreprise titulaire cesserait d'être dominante, après quoi les restrictions pourraient être éliminées en toute sécurité. En matière de concurrence ou de part de marché, quelle serait l'étape à atteindre pour qu'on puisse éliminer les restrictions à la propriété étrangère dans le cas des grands titulaires? Ne vaudrait-il pas mieux opter pour un comportement particulier, par exemple un certain niveau de défection de la clientèle au profit de rivaux par réaction à un changement de tarifs d'un titulaire? Il serait souhaitable de procéder à un examen législatif périodique de cette question.

On a dit qu'il y aurait lieu d'adopter un régime asymétrique de propriété à plusieurs paliers. [...] Si l'on prive les titulaires [...] des avantages des capitaux, de la technologie et du savoir-faire commercial étranger pour laisser la place à de nouveaux venus qui auront accès aux capitaux, à la technologie et au savoir-faire commercial étranger, on va freiner le dynamisme du marché au détriment de l'ensemble du public pour satisfaire les intérêts privés des nouveaux venus. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:16:00]

Le principal avantage de cette option est qu'on évite les questions de coût du capital et d'accès au capital pour les nouveaux arrivés, tout en préservant la souveraineté qui est un facteur plus important lorsqu'il s'agit des grands titulaires. De plus, lorsqu'on aura adopté une définition adéquate de ce qu'est une grande entreprise de télécommunication titulaire, le fardeau administratif sera nul ou presque nul.

L'approche par paliers [...] est arbitraire et discriminatoire. [...] Aujourd'hui, nous [Bell Canada] exploitons notre entreprise dans l'Ouest canadien. Notre société est une nouvelle venue dans l'Ouest canadien. Aujourd'hui, TELUS, dont le siège social se trouve dans l'Ouest canadien, occupe aussi notre marché. Il y a un nouveau venu. Quelle est donc sa situation? Quelle solution adoptons-nous par rapport à l'approche par paliers? [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:20]

Voici les trois principaux inconvénients de cette approche. Tout d'abord, l'établissement de paliers donne des règles inégales. Puisque l'objectif ultime de l'approche à l'abstention prise par le Canada en matière de déréglementation est l'avènement d'un marché concurrentiel, il pourrait ne pas être sage de fausser les conditions sous-jacentes du marché en faveur de tel participant ou de telle catégorie de participants de l'industrie. Rien ne prouve que les règles artificielles conçues pour favoriser telle catégorie de concurrents ou désavantager telle autre puissent déboucher sur autre chose qu'une concurrence artificielle. Dans un marché vraiment concurrentiel, il existe la perspective d'une combinaison optimale en matière de choix de produits, de qualité de service et de prix. La concurrence artificielle n'arrive pas à ce niveau.

De plus, la définition d'un grand titulaire engloberait probablement Bell Canada et TELUS notamment. Bell Canada est dominant dans le Canada central, mais ne l'est pas dans l'Ouest canadien. Dans la même veine, TELUS est un grand titulaire dans l'Ouest canadien, mais un nouvel arrivé sur le marché au Canada central. À quoi servirait-il d'empêcher ces deux rivaux potentiels de se faire mutuellement concurrence de façon aiguë? Même si ni BCE ni TELUS ne subissent actuellement de contraintes en raison des restrictions à la propriété étrangère, cette situation pourrait ne pas durer. En outre, ce type de concurrence est tout aussi important que la concurrence des nouveaux arrivés et sera peut-être même plus féroce dans un proche avenir.

À notre avis, l'argument [...] ne tient pas, car si vous établissez des règles spéciales pour un nouveau venu, il se peut fort bien qu'une entreprise étrangère l'achète et qu'elle ait soudainement accès à de vastes réserves de capital. Ce nouveau venu, qui était peut-être une petite entreprise, une entreprise naissante, se transforme en concurrent en vertu des règles spéciales. [...] [Francis Fox, Rogers AT&T Communications sans fil, 13:16:20]

Enfin, on peut penser qu'une entreprise de services locaux concurrents pourrait être acquise par une grande société étrangère de télécommunications et obtenir l'accès au capital à un coût moindre que ses grands concurrents titulaires. Par cette mainmise, la tentative de niveler l'accès au capital chez les participants de l'industrie créerait une situation susceptible d'engendrer un plus grand déséquilibre dans le sens opposé.

Permis assorti des conditions servant « l'intérêt public » : l'approche discrétionnaire

Le Canada pourrait éliminer ses restrictions à l'investissement étranger et mettre en place un système de licences dans le cadre d'une politique précisant que le transfert des licences des grandes entreprises nécessiterait l'approbation du gouvernement. Les fusions proposées pourraient être refusées ou approuvées selon des critères qui tiennent compte de l'intérêt du public, comme l'endroit où se trouve le siège social, le niveau de recherche et de développement, etc. [Peter Harder, Industrie Canada, 12:9:40]

En accordant des permis aux entreprises de télécommunication, le CRTC ou le ministre de l'Industrie pourrait autoriser le contrôle étranger sur les fournisseurs sans sacrifier le contrôle canadien sur l'exploitation (c.-à-d., la souveraineté). Les conditions de délivrance de permis pourraient être assorties d'objectifs en matière de R-D ou encore en matière d'établissement ou de maintien de services dans les régions rurales et éloignées. À défaut de respecter les conditions, l'entreprise pourrait être frappée d'un certain nombre de sanctions, jusqu'à, en dernier recours, la révocation du permis.

Il est important de ne pas oublier que la mainmise étrangère sur un fournisseur canadien de services de télécommunication ne constitue un problème *que si* la cible de la prise de contrôle est un titulaire. Le problème possible est le suivant : si une entreprise américaine, par

exemple, prenait le contrôle d'un titulaire canadien, elle pourrait alors déménager le siège social du titulaire et ses installations de R-D à son siège principal, emportant avec elle des emplois bien rémunérés.

Franchement, délivrance de licences et incertitude sont indissociables. De par sa nature, la délivrance de licences procure un pouvoir discrétionnaire, alourdit le fardeau et crée d'autres obstacles. Selon nous, au lieu de favoriser positivement les investissements, elle exerce une influence négative sur eux. [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:20]

Même si l'attribution de permis réglait les problèmes en matière de souveraineté, cela découragerait en même temps la libre circulation du capital. L'attribution de licences procure une discrétion importante à l'autorité qui attribue les permis, ce qui introduit une certaine dose d'incertitude dans le climat d'investissement, en raison des craintes d'ingérence politique. L'incertitude est un facteur que les investisseurs préfèrent éviter et, dans le marché mondial des capitaux, le capital d'investissement affluerait davantage vers les pays ou provinces où le climat d'investissement est plus prévisible. La délivrance de permis suppose également, dans une certaine mesure, une participation et une surveillance gouvernementales permanentes, ce qui risque de fausser les marchés, phénomène qui se produit souvent si l'organisme gouvernemental de réglementation impose des contrôles sur le fonctionnement des marchés et la circulation des investissements en capital. De plus, la délivrance de permis est, sur le plan administratif, la solution la plus coûteuse des cinq approches envisagées.

Le régime réglementaire de surveillance devrait demeurer aux mains des organes de réglementation. L'examen des transferts de licence ou des fusions et acquisitions devrait être effectué par les agences ou organes déjà en place. L'approbation ministérielle au cas par cas ou la création de nouvelles entités de réglementation créeraient de l'incertitude aux yeux de la communauté d'investissement international et décourageraient au lieu de favoriser l'investissement étranger dans des entreprises et dans les innovations canadiennes. [Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada, 17:15:50]

Le problème de l'incertitude concernant le climat d'investissement pourrait être allégé (mais non totalement réglé), si nous établissions clairement, par voie de règlements ou de lignes directrices, les facteurs qui s'appliqueraient dans les décisions relatives à la délivrance des permis. Si le processus décisionnel était transparent, il serait moins susceptible de se « politiser », ce qui permettrait aux investisseurs étrangers éventuels d'évaluer les risques ainsi que les coûts d'investissement et d'exploitation au Canada.

Trois modèles de base d'attribution de permis peuvent s'appliquer au secteur des télécommunications :

1. Toutes les entreprises de télécommunication seraient tenues d'avoir un permis d'exploitation.
2. Toutes les entreprises de télécommunication seraient tenues d'avoir un permis, mais il

existerait des catégories différentes de permis s'appliquant à des types différents de participants de l'industrie.

3. Seuls les titulaires (ESLT) devraient avoir un permis.

Si l'on élimine les restrictions à la propriété étrangère, le coût du capital devrait diminuer dans l'ensemble de l'industrie. Toutefois, selon la mesure dans laquelle le système de délivrance de permis remplaçant ces restrictions n'est ni transparent, ni prévisible, ce même système fera encore une fois augmenter le coût du capital pour les entreprises qui seront visées. On ne peut évaluer l'effet net sur le coût du capital.

Certains prétendent [...] que, si l'on assouplissait ou supprimait les restrictions concernant la propriété étrangère, le gouvernement devrait conserver le pouvoir discrétionnaire de bloquer ou de modifier tout investissement qui serait réputé non conforme à l'intérêt public. Ce genre de critère informe sur l'intérêt public est trop vague, manque de transparence et risque d'occasionner des retards excessifs ainsi que des négociations occultes. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:15:55]

Dans les modèles 2 et 3, les non-titulaires sont favorisés par rapport à leurs rivaux titulaires. Cette sorte de favoritisme pourrait se traduire par une structure plus équilibrée du coût du capital dans l'ensemble de l'industrie. En fait, l'avantage de la libre circulation de la trésorerie dont bénéficient les titulaires, comparativement aux non-titulaires, en ce qui a trait au coût du capital, serait atténué par les fardeaux inhérents aux conditions du ou des permis dans les modèles 2 ou 3 [14].

En l'absence d'autres considérations commerciales, les nouveaux venus du marché seraient mieux à même d'avoir accès au capital (mises de fonds et emprunts), d'investir davantage et d'établir plus rapidement une présence viable sur le marché. Au fil du temps, ces investissements saperont la domination des entreprises de services locaux titulaires et, à ce stade, on pourrait éliminer les restrictions pour tous les exploitants. Le défi du législateur consiste à établir à quel moment le titulaire cesse d'être dominant, et quel est le « repère » approprié, en matière de concurrence ou de part de marché? Ne vaudrait-il pas mieux opter pour un comportement particulier, par exemple un certain niveau de défection de la clientèle au profit de rivaux par réaction à un changement de tarifs d'un titulaire? Il serait souhaitable de procéder à un examen législatif périodique de cette question.

[U]ne partie intégrante de la pleine libéralisation de l'investissement étranger supposerait [le] maintien d'un cadre de réglementation transparent et prévisible. Cela signifie qu'aucune nouvelle mesure d'octroi de licence susceptible de contrecarrer les avantages pouvant découler d'un assouplissement des restrictions en matière d'investissement étranger ne devrait être proposée [...] [Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada, 17:15:50]

[14] Libre circulation de la trésorerie disponible s'entend de l'encaisse d'exploitation (c'est-à-dire le bénéfice d'exploitation moins les dépenses en capital), moins les frais d'intérêts.

Nous croyons que les règles devraient être modifiées pour l'ensemble des fournisseurs de services, grands et petits. Nous recommandons l'élimination complète des règles plutôt que leur assouplissement partiel [...] [Francis Fox, Rogers AT&T Communications sans fil, 13:16:20]

Nous croyons que, pour établir un modèle de concurrence durable, il faut ouvrir l'accès à un bassin de fonds au meilleur prix. Nous croyons que le fait de lever les restrictions à la propriété étrangère accroîtrait l'accès aux fonds et diminuerait probablement d'au moins 100 points de base le coût de consolidation de la dette qui nous incombe. [Francis Fox, Rogers AT&T Communications sans fil, 13:16:55]

[B]on nombre de nos objectifs peuvent être atteints plus efficacement grâce à la réglementation plutôt que grâce à la restriction des investissements étrangers. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:16:55]

Absence de restrictions : l'approche de libre entrée

L'approche de la libre entrée n'imposera aucune restriction à la propriété étrangère, mais les prises de contrôle étrangères demeureraient toutefois soumises à un examen du ministre de l'Industrie en vertu de la *Loi sur Investissement Canada*. Cette approche offre plusieurs avantages. Tout d'abord, elle attirerait au Canada davantage de capitaux internationaux. De plus, elle permettrait au marché des capitaux d'établir l'affectation la plus efficace des ressources. Selon certains témoins, la libre entrée pourrait, avec le temps, encourager le secteur privé à établir de nouveaux services dans les collectivités rurales et éloignées puisque, des cinq options envisagées par le Comité, l'approche de l'entrée libre entraîne le moins de coûts en capital. Les autres avantages de la libre entrée sont qu'elle est simple et qu'on évite les coûts administratifs (qui finissent par être intégrés aux structures de prix ou de tarif en place ou au fardeau fiscal).

L'un des inconvénients de cette approche, selon certains, est qu'elle pourrait poser un risque inacceptable pour la souveraineté canadienne, puisqu'elle permettrait à des entités étrangères de prendre le contrôle des entreprises de télécommunication dominantes au Canada. Cette approche ne permettrait pas au gouvernement de jouer un rôle de premier plan pour obliger la prestation de nouveaux services dans les collectivités rurales et éloignées. Toutefois, on pourrait répondre à ces questions par la réglementation du CRTC et/ou par des initiatives comme le Programme pilote des services à large bande pour le développement rural et du Nord mis sur pied par Industrie Canada[15].

Certaines des craintes concernant les prises de contrôle étrangères des entreprises titulaires dans une approche de libre entrée seraient en grande partie dissipées par l'application des dispositions de la *Loi sur Investissement Canada*. Industrie Canada doit

[15] Le Programme permet aux collectivités rurales et éloignées d'obtenir de l'aide financière pour élaborer un plan d'activités sur la mise en place de services sur large bande. Celles dont la demande est acceptée peuvent recevoir des fonds afin de mettre leur plan en œuvre.

administrer cette *Loi*[16]. La Loi établit les seuils qui, une fois dépassés, assujettissent l'acquisition[17] d'une entreprise canadienne à un examen exécuté par le ministre afin de déterminer « l'avantage net ». En ce qui concerne les investisseurs de l'OMC, le seuil relatif aux acquisitions directes est établi à 223 millions de dollars en 2003. Les acquisitions indirectes par des investisseurs ou d'investisseurs de l'OMC ne sont pas visées par cet examen. Pour les investisseurs n'appartenant pas à l'OMC, le seuil est fixé à 5 millions de dollars en ce qui concerne les acquisitions directes et à 50 millions de dollars pour les acquisitions indirectes. Cependant, le seuil de 5 millions de dollars s'applique à l'acquisition indirecte si la valeur de l'actif de l'entreprise canadienne acquise dépasse 50 % de la valeur de l'actif de la transaction globale.

[L]a recherche et le développement ne sont pas le grand problème de l'investissement dans les télécommunications. Il est vrai que les sociétés de télécommunications doivent adapter des technologies, mais les experts de la technologie se trouvent dans les sociétés d'équipement, qui elles ne sont pas assujetties au règlement découlant de la Loi sur les télécommunications. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:17:20]

La *Loi* régit l'examen des investissements au Canada par des non-Canadiens de façon à garantir un « avantage net » au Canada. L'avantage net est établi selon les facteurs suivants :

- l'effet du niveau d'activité économique au Canada sur l'emploi, la transformation des ressources, l'utilisation de pièces et de services produits au Canada et les exportations du Canada;
- le niveau et l'importance de la participation de Canadiens dans l'entreprise canadienne ou la nouvelle entreprise canadienne et dans toute industrie au Canada;
- l'effet de l'investissement sur la productivité, l'efficacité de l'industrie, le développement technologique, l'innovation en matière de produits et la variété des produits au Canada;

J'aimerais que votre comité recommande la suppression des restrictions à la propriété étrangère, et nous verrons bien ce qui arrivera. Au moins, ce sera un pas en avant dans ce qui est apparemment un voyage long et difficile, mais ce serait une étape stratégique. [Vic Allen, Upper Canada Networks, 14:16:45]

Il me semble que le recours à un tel outil d'intervention rudimentaire décrit plutôt tristement l'efficacité de la gamme des autres outils étatiques comme les règlements, la politique sur la concurrence, la fiscalité et l'examen ministériel. [Richard Schultz, Université McGill, 21:16:00]

---

16 Le ministère du Patrimoine canadien est encore responsable de l'examen de certains investissements (précisés à l'annexe IV du *Règlement sur Investissement Canada*), notamment la production, la distribution, la vente ou la projection de films ou de produits vidéo.

17 On entend par acquisition indirecte une opération comportant l'acquisition des actions d'une entreprise constituée à l'extérieur du Canada et propriétaire de filiales au Canada. Si, par contre, la valeur de l'actif de la filiale canadienne dépasse 50 % de la valeur de l'actif de la société mère, cela est considéré comme une acquisition directe. Une transaction sur l'actif où le vendeur est une entreprise canadienne au Canada est considérée comme une acquisition directe.

Le remplacement des restrictions en matière d'investissement étranger par de nouvelles règles ne rehaussera pas l'attrait du Canada en tant que cible pour l'investissement dans les télécommunications et pourrait en définitive avoir l'effet contraire. [Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada, 17:15:50]

- l'effet de l'investissement sur la concurrence à l'intérieur de toute industrie au Canada;
- la compatibilité de l'investissement avec les politiques nationales industrielles, économiques et culturelles;
- l'apport de l'investissement à la capacité du Canada de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux.

Les objectifs et les outils d'intervention : le juste équilibre

Le Comité a examiné soigneusement les avantages et les inconvénients des options présentées lors des témoignages. Nous reconnaissons que la meilleure politique doit permettre d'établir un juste milieu entre deux objectifs essentiels : enlever ou réduire les obstacles à l'investissement étranger dans le domaine des télécommunications au Canada pour y stimuler la concurrence et l'innovation, tout en assurant la souveraineté et la sécurité canadiennes.

Tout cadre mis au point afin de modifier les règles en matière de propriété étrangère doit offrir une prévisibilité et un pouvoir discrétionnaire minimal. [...] Apporter des modifications qui augmenteraient l'incertitude et le pouvoir discrétionnaire freinera de nouveau l'investissement. [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:20]

Selon le Comité, faire disparaître complètement les restrictions à la propriété étrangère des entreprises de télécommunication constitue le meilleur moyen d'enlever ou de réduire les obstacles à l'investissement étranger. Nous sommes conscients des problèmes exposés par de nombreux Canadiens au sujet de la possibilité que des intérêts étrangers prennent le contrôle de nos entreprises de télécommunication. Il serait alors possible, estiment-ils, que le siège social de l'entreprise canadienne, ses installations de R-D et les emplois quittent le pays à la suite de la prise de contrôle. Cependant, nous partageons l'opinion de certains experts de l'industrie qui ont évalué ce risque et déterminé qu'il était très restreint. En fait, ces experts estiment que le Canada attirera plus d'emplois et davantage de R-D qu'il en perdra dans le secteur des télécommunications en raison de l'infrastructure moderne de ce dernier. Nous sommes confiants néanmoins que la *Loi sur Investissement Canada* procure au gouvernement les outils dont il a besoin pour veiller à ce que des capitaux étrangers importants soient investis de façon conforme à l'intérêt public. Enfin, le CRTC dispose également de pouvoirs et de moyens

[...] les restrictions à l'investissement étranger doivent s'appliquer de façon symétrique à toutes les entreprises de télécommunications canadiennes. [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:40]

pour s'assurer que les services de télécommunications sont fournis à des prix abordables dans les régions rurales et éloignées du pays. Par conséquent, le Comité recommande :

2. **Que le gouvernement canadien élabore toutes les modifications législatives nécessaires afin d'éliminer complètement les exigences minimales actuelles en matière de propriété canadienne, y compris l'exigence à laquelle sont assujetties les entreprises de télécommunication au chapitre du contrôle canadien.**

Le régime de propriété étrangère devrait être neutre au niveau de la technologie et de la concurrence, les règles du jeu ne devraient pas être changées à mi-chemin, et on ne devrait pas placer certaines sociétés dans une position concurrentielle désavantageuse en conservant des étiquettes démodées comme «entreprise de télécommunications traditionnelle ».
[James Peters, TELUS Corporation, 16:15:45]

CHAPITRE 4
LE NOUVEAU PAYSAGE DES COMMUNICATIONS ET LA CONVERGENCE

Au cours des deux dernières décennies, le paysage mondial des télécommunications a été chamboulé sur les plans de la technologie et de la concurrence. Les technologies de réseautage, particulièrement Internet, ont révolutionné le comportement du consommateur et de l'industrie. En raison de la numérisation croissante des réseaux de communication, les données ainsi que les signaux audio et vidéo peuvent être transmis de plus en plus par le même mode de livraison ou par des modes de livraison multiples. Cette convergence des technologies a masqué la distinction entre les services offerts par les différentes entreprises de télécommunication et de radiodiffusion. Parallèlement, la libéralisation mondiale des télécommunications a stimulé la concurrence et l'innovation dans ce secteur.

Notre industrie continue d'être aux prises avec le changement. [...] Les percées technologiques ont modifié beaucoup de choses. La numérisation et Internet ont créé un mode de livraison commun et universel qui permet à tout genre d'information d'être livré en tout temps et n'importe où, avec n'importe quel dispositif. [...] Les obstacles qui se dressaient auparavant entre les différents secteurs dans cette industrie sont en voie d'être abattus par la technologie elle-même. [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:20]

Au Canada, les modifications dont ont fait l'objet les télécommunications reflètent les tendances mondiales : la réforme réglementaire a fait passer ce marché d'un monopole à un régime favorisant davantage la concurrence, et les Canadiens ont accès à une vaste gamme de services de télécommunications modernes qui leur sont fournis à l'aide de modes de livraison multiples. Le Canada est un chef de file mondial tant dans le domaine du matériel de télécommunications que dans celui des services dans ce domaine. Par rapport aux consommateurs des autres pays de l'OCDE, les Canadiens disposent de services qui coûtent peu et dont la qualité est relativement élevée. Ils disposent également des dernières technologies dans le domaine des télécommunications. Cependant, la concurrence est encore restreinte en ce qui concerne le service téléphonique local, et les régions du pays n'ont pas toutes accès aux nouvelles technologies (notamment Internet haute vitesse), ni à la gamme des services.

[...] En 1993, seuls quelques marchés dans les pays de l'OCDE possédaient un cadre concurrentiel en matière de télécommunications. Aujourd'hui, 29 des 30 pays de l'OCDE possèdent des marchés totalement concurrentiels dans ce domaine. Il ne reste plus que la Turquie qui fera de même le 1er janvier 2004. [Dimitri Ypsilanti, Organisation de coopération et de développement économiques, 19:15:30]

Dans le présent chapitre, le Comité examine si modifier les restrictions auxquelles sont assujetties les entreprises de télécommunication en matière d'investissements étrangers directs pourrait améliorer

l'accès aux nouvelles technologies en télécommunications ou les services offerts aux consommateurs. Il se penche également sur la question de la convergence technologique et sur l'opportunité d'assujettir les entreprises de distribution de radiodiffusion aux règles régissant la propriété étrangère au sein des entreprises de télécommunication.

Les Canadiens ont toujours été des innovateurs dans ce domaine. Je vous citerai quelques exemples : le premier satellite de télécommunications intérieur en orbite géostationnaire, le premier service de téléphone cellulaire en Amérique du Nord, le premier pays de l'OCDE à implanter l'accès à Internet haute vitesse, le premier fureteur Internet sans fil en Amérique du Nord [...] [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:20]

Le paysage des télécommunications au Canada

De nouvelles technologies, la concurrence et la convergence ont modifié le paysage des télécommunications dans le monde. Au cours des dernières années, presque tous les pays de l'OCDE ont libéralisé leur secteur des télécommunications. Lors des 20 dernières années, le cadre réglementaire canadien régissant les télécommunications a fait l'objet de réformes qui ont ouvert le secteur des services à la concurrence, entraînant ainsi l'élimination de presque tous les premiers monopoles téléphoniques au Canada (voir l'annexe 2). Les entreprises titulaires dominent encore le secteur des services de télécommunications au Canada, en ce qui concerne la part des revenus totaux du marché, mais cette part a diminué graduellement au cours des dernières années (passant de 83,4 % en 1998 à 78,5 % en 2001[18]). Même si le marché des services interurbains filaires est aux prises avec une vive concurrence (par exemple, les entreprises de services concurrents avaient 35,8 % du total des minutes d'interurbain, soit 26 % du revenu total, en 2001[19]), il n'en demeure pas moins que la concurrence est encore restreinte — quoique qu'elle s'intensifie — en ce qui concerne les services locaux filaires, qui obtiennent la part la plus importante des recettes totales en télécommunications. En 2001, les concurrents ont généré 4,7 % des revenus des lignes d'affaires locales, par rapport à 0,6 % en 1998. En ce qui a trait au marché des services locaux de résidence, la part des revenus des concurrents s'établissait à 0,4 % en 2001[20].

[N]ous croyons que les mesures que nous prendrons en créant de la concurrence pour les services téléphoniques locaux, et nous créerons cette concurrence, passent premièrement par l'expansion de la téléphonie par câble. C'est ce que fait EastLink à Halifax. Aujourd'hui, EastLink détient 25 % du marché du grand Halifax. Cette situation se produira tout simplement parce que cette société se lancera sur le marché des services téléphoniques étant donné que nous accaparons une part du secteur de la vidéo grâce à notre société de communications par satellite. C'est inévitable. [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:35]

Les trois marchés qui ont connu les taux de croissance les plus élevés ces dernières années sont les

[18] CRTC, *État de la concurrence dans les marchés des télécommunications au Canada/Mise en place et accessibilité de l'infrastructure et des services de télécommunication de pointe*, décembre 2002, p. 15.

[19] CRTC (2002), p. 28.

[20] CRTC (2002), p. 43-44.

services de données et de liaison spécialisée, la communication sans fil et Internet. Cette croissance est le fruit des changements technologiques rapides et de la concurrence, qui ont amélioré considérablement les services offerts aux consommateurs. Les percées technologiques par rapport à l'accès fixe sans fil à large bande, aux systèmes de troisième génération et aux communications par satellite laissent entrevoir encore d'autres transformations dans le secteur des services de télécommunications, particulièrement en ce qui concerne l'accès à large bande à Internet. Avec l'entrée en scène d'entreprises de services publics sur le marché des télécommunications, les consommateurs auront davantage de choix, surtout dans le domaine de l'accès à large bande destiné au secteur commercial.

[…] il est extrêmement coûteux de reproduire le réseau de transmission sur ligne métallique des sociétés de télécommunications existantes. Je crois que la solution consiste à faire preuve d'innovation et d'imagination sur le plan technologique. […] la façon de vraiment concurrencer un système de transmission sur ligne métallique ne consiste pas à reproduire ce système. Il est préférable d'opter pour un système sans fil. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:16:20]

La convergence technologique a modifié davantage le paysage des télécommunications, ce qui a entraîné le chevauchement des réseaux de distribution et des services offerts par les entreprises de télécommunication et les entreprises de distribution de radiodiffusion. Grâce à la compression vidéo numérique, les compagnies de téléphone peuvent transmettre un signal vidéo aux clients à l'aide de l'infrastructure en place. Depuis 1998, les entreprises de télécommunication ont été autorisées à demander des licences de distribution de radiodiffusion. Le CRTC a déjà accordé une licence à certaines entreprises de télécommunication (NBTel, SaskTel, MTS et Télébec) qui offrent des services de télédistribution, et BCE est propriétaire de Bell Canada et de Bell ExpressVu, une entreprise de radiodiffusion directe par satellite. Par contre, les entreprises de câblodistribution se servent de leurs réseaux de câbles pour fournir des services téléphoniques locaux à l'aide de la commutation de circuit ou du protocole Internet. Au Canada, le seul câblodistributeur qui offre actuellement des services téléphoniques locaux est Eastlink en Nouvelle-Écosse. Dans l'important marché que constitue Internet haute vitesse, les entreprises de télécommunication (à l'aide de la ligne d'accès numérique) et les entreprises de câblodistribution (grâce au câblomodem) se livrent une concurrence directe. D'autres technologies, comme la radiodiffusion directe par satellite et le système de distribution multipoint, fournissent également l'accès à Internet haute vitesse; de plus, l'accès fixe sans fil à large bande est disponible dans certaines régions du pays. L'intégration verticale et la propriété croisée estompent

Ces restrictions ont un impact négatif particulièrement disproportionné sur les entreprises émergentes, qui sont les véritables moteurs de l'innovation. [André Tremblay, Microcell Télécommunications Inc., 13:15:55]

Un système de télécommunications concurrentiel, viable et sain est une condition essentielle à la mise en œuvre de toute stratégie favorisant l'innovation. Si la concurrence n'est pas saine dans le domaine des télécommunications, le Canada deviendra inévitablement un retardataire sur le plan de l'innovation au lieu de jouer le rôle de chef de file. Sans la force contraignante de la concurrence, nos fournisseurs de services de télécommunications se contenteront invariablement d'acheter les produits découlant de l'innovation au lieu de les créer. [Richard Schultz, Université McGill, 21:16:05]

L'infrastructure téléphonique a été brillamment conçue et mise en place au cours des 125 premières années. Tous les profits et toutes les liquidités supplémentaires étaient générés dans les grands centres urbains, et des systèmes très élaborés ont été mis en place pour distribuer ce capital excédentaire dans les zones rurales et peu peuplées de façon à créer un service téléphonique partout à très bas prix. Qui a payé pour cela? Le centre-ville de Toronto. C'est ainsi que les choses ont été faites partout dans le monde. C'était simple, mais brillant. [John McLennan, AT&T Canada, 14:17:00]

davantage la distinction entre les entreprises de télécommunication et les entreprises de distribution de radiodiffusion, des sociétés comme BCE étant propriétaires d'entreprises de télécommunication, d'entreprises de distribution de radiodiffusion, d'entreprises de programmation et d'entreprises de la presse écrite.

Les nouveaux venus par rapport à l'accès aux dernières technologies et aux nouveaux services

Les fournisseurs de services offerts par mise à disposition d'installations (les « nouveaux venus ») ont joué un rôle important dans l'introduction de services de télécommunications de pointe au Canada. Leur présence sur le marché a permis d'élargir la gamme de choix pour les consommateurs, d'augmenter la qualité des services et de favoriser l'émergence de nouveaux services. Les nouveaux venus ont investi beaucoup de capitaux pour accroître et améliorer les réseaux ainsi que pour commercialiser de nouveaux produits. Ces investissements leur ont permis de concurrencer les entreprises téléphoniques titulaires. Cependant, les nouveaux venus ont subi d'importantes pertes de démarrage. Pour effectuer et continuer à effectuer de tels investissements ainsi que pour demeurer concurrentiels, ils doivent avoir accès à des sources importantes de capital de risque à un coût raisonnable, capital qui ne peut provenir uniquement de sources canadiennes. Les fournisseurs de services offerts par mise à disposition d'installations font valoir que les restrictions à l'investissement étranger direct (IED) limitent l'investissement dans les infrastructures, font augmenter le coût du capital et, en dernier lieu, retardent la mise en place des nouvelles technologies de télécommunications. Le Comité partage ces opinions et croit qu'enlever les restrictions à l'IED stimulerait la concurrence et l'innovation dans l'industrie des services de télécommunications

L'accès universel aux services

Comme celle de nombreux autres pays de l'OCDE, la politique canadienne en matière de télécommunications a notamment comme objectif de fournir, à un prix abordable, les services de télécommunications de base aux consommateurs vivant dans toutes les régions du pays. Le paragraphe 7*b*) de la *Loi sur les télécommunications* de

1993 précise cette politique : « permettre l'accès aux Canadiens dans toutes les régions — rurales ou urbaines — du Canada à des services de télécommunications sûrs, abordables et de qualité ». En raison de la grande superficie et de la faible densité démographique du Canada, il en coûte cher pour offrir une infrastructure de télécommunications à toutes les collectivités canadiennes. L'accès universel a toujours été appuyé par l'interfinancement : des zones rentables (habituellement dans les villes) et des services rentables (l'interurbain et les services facultatifs) financent les services locaux et les zones aux prises avec des frais d'exploitation élevés (habituellement dans les localités rurales ou éloignées). En raison de cette politique, plus de 98 % des ménages canadiens ont accès au service téléphonique de base.

Dans la « nouvelle » économie axée sur le savoir, les technologies diffusant de l'information rapidement et à grande échelle sont généralement considérées comme des outils de développement socioéconomique importants. Ces technologies aident à ouvrir de nouvelles perspectives économiques ainsi qu'à améliorer la qualité de vie, les compétences et les connaissances des gens. Dans cette économie, l'accès universel aux services de télécommunications de base et aux nouvelles technologies importantes est donc plus essentiel que jamais auparavant.

[L]e marché des télécommunications a subi des changements importants. Le plus important a peut-être été la croissance explosive d'Internet et des services fournis par les réseaux à haute vitesse. Pour les pays de l'OCDE, nous avons évalué qu'il y a, actuellement, environ 250 millions d'abonnés à Internet, dont 52 millions y ont un accès à large bande et à haute vitesse. [Dimitri Ypsilanti, Organisation de coopération et de développement économiques, 19:15:30]

L'accès à Internet à large bande[21]

Sur le plan des possibilités socioéconomiques, Internet constitue l'une des technologies de l'information et des télécommunications les plus importantes. Même si le Canada s'est branché à Internet en 1981, ce n'est pas avant 1991 que les possibilités commerciales de l'accès à Internet se sont manifestées. En 1999, le CRTC a imposé aux entreprises de télécommunication un objectif de base en matière de prestation de services : offrir un « service local de ligne individuelle avec capacité Touch-Tone, fourni par un

[21] Il existe plusieurs définitions de l'expression « à large bande ». Le Groupe de travail national sur les services à large bande définit « communications à large bande » de la façon suivante : liaison grande capacité bidirectionnelle entre l'utilisateur et des fournisseurs de réseaux d'accès, pouvant prendre en charge des applications vidéo interactives et intégrales (à une vitesse supérieure à 1,5 mégabit par seconde avec la technologie actuelle). Les vitesses réelles (par opposition à théorique) pour les lignes d'accès numérique et le câblomodem sont généralement inférieures; on utilise l'expression « à grande bande ». Le Comité utilise l'expression « à large bande » pour l'accès à Internet haute vitesse.

commutateur numérique pouvant, au moyen d'une transmission de données à faible vitesse, être raccordé à Internet aux tarifs locaux »[22]. Lorsque la décision a été rendue, plus de 97 % des lignes d'accès satisfaisaient déjà à cet objectif.

Il est important que le Canada puisse avancer au XXI^e siècle avec tous les cylindres de son moteur en ordre de marche et sans que 25 à 30 % du pays et toute l'économie rurale soient hors d'état de fonctionner. [Vic Allen, Upper Canada Networks, 14:16:45]

L'accès automatique de base à Internet (ligne téléphonique et modem) coûte relativement peu et est très accessible, mais le service est lent et la technologie ne permet pas l'utilisation des applications à large bande. Dans le domaine des communications, une vaste gamme de services et d'applications nécessitent des niveaux élevés de largeur de bande. Le Canada possède l'un des meilleurs taux de pénétration des services à large bande au monde. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, le Canada venait au deuxième rang au premier semestre de 2002 à ce chapitre. Son taux de pénétration s'élevait à environ 10,3 %. La Corée, dont le taux s'établissait à environ 19,2 %, venait au premier rang. Le Canada devançait la Suède qui avait un taux de 6,8 % et les Etats-Unis avec 5,8 %[23]. Malgré notre taux de pénétration relativement élevé, l'accès à large bande n'est pas offert dans toutes nos régions.

[L]es territoires à faible densité de population, qu'ils soient en régions rurales ou éloignées, sont demeurés quasiment imperméables à la concurrence. Les concurrents ont concentré leurs investissements dans les zones à forte densité de population et sont demeurés quasiment absents des milieux ruraux ou éloignés, et même les grandes entreprises de services titulaires [...] [Jean-François Hébert, Association des Compagnies de Téléphone du Québec, 16:15:30]

Au Canada, différentes technologies peuvent offrir l'accès à Internet haute vitesse (à large bande ou à grande bande). Les deux technologies les plus populaires auprès des abonnés résidentiels sont le câblomodem et la ligne d'accès numérique, qui ne sont pas fournis cependant dans toutes les régions du Canada. La diffusion par satellite est disponible mais coûte relativement cher. Plusieurs collectivités ont un service fixe sans fil à large bande, ce qui est aussi relativement dispendieux. À la fin de 2001, les systèmes de communication mobile ont commencé à offrir l'accès à Internet grâce à leur réseau de la génération 2,5, mais la vitesse d'accès n'est que légèrement supérieure à celle des technologies à bande étroite. En 2001, 1,6 million de ménages canadiens étaient abonnés à Internet par câble, et 924 000 par ligne d'accès numérique. Seulement 9 000 ménages se servaient d'une autre technologie pour obtenir un accès à haute vitesse, la plupart ayant un accès fixe sans fil et moins de 1 % des abonnés résidentiels avaient accès directement à Internet grâce aux fibres

22 Décision Télécom, CRTC 99-16, *Le service téléphonique dans les zones de desserte à coût élevé*.

23 OCDE, *Broadband Access for Business*, 2002 p. 14.

optiques[24]. En ce qui concerne les entreprises, l'accès à Internet haute vitesse se faisait considérablement grâce aux fibres optiques, qui fournissaient l'accès à large bande à Internet — en 2001, les dépenses au chapitre de l'accès à Internet haute vitesse étaient réparties de la façon suivante : fibre optique, 54 %; ligne d'accès numérique, 32 %; câble et autres technologies, 14 %[25].

Selon les récentes statistiques, 76 % des collectivités canadiennes (soit 15 % de la population) n'ont pas accès à Internet haute vitesse, tandis que 15 % des collectivités ont un fournisseur offrant ce service et que 9 % des collectivités ont au moins deux fournisseurs[26]. La majorité des collectivités rurales canadiennes n'ont pas d'accès à haute vitesse. Étendre l'accès à large bande à toutes les collectivités canadiennes coûterait extrêmement cher et nécessiterait beaucoup de capitaux. Offrir le tout aux collectivités rurales et éloignées n'est pas une solution commercialement viable pour l'instant, en raison de l'écart important entre les coûts marginaux de construction et d'exploitation des nouvelles installations d'une part, et le prix que les consommateurs et les entreprises sont prêts à payer pour obtenir ces services d'autre part. Même si les nouvelles technologies, comme la diffusion par satellite et l'accès sans fil, pourront peut-être permettre de réduire les coûts de mise en place de l'accès à large bande dans les collectivités rurales et éloignées, il faudra attendre, selon certaines estimations, cinq ans avant d'avoir un marché de masse pour ces technologies[27].

En 2001, le Groupe de travail national sur les services à large bande a recommandé que le gouvernement fédéral examine les restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunication et de câblodistribution afin de déterminer si ces restrictions empêchent actuellement ou pourraient empêcher éventuellement l'industrie de participer davantage au déploiement concurrentiel de l'infrastructure à large bande au Canada[28]. Cette question a été abordée dans le

Peu importe si on parle de restrictions à l'investissement étranger ou quoique ce soit, la situation ne changera pas en ce qui a trait aux zones à plus faible densité de population, ni à court terme, ni à moyen terme. [Jean-François Hébert, Association des Compagnies de Téléphone du Québec, 16:15:35]

[I]l n'existe aucun lien entre la fourniture de services à large bande et à haute vitesse dans les régions rurales et éloignées du Canada d'une part, et l'élimination des restrictions régissant la propriété étrangère d'autre part. Ce qui restreint l'expansion de l'accès à large bande, c'est le manque d'une analyse de rentabilisation justifiant les investissements nécessaires. [Donald Ching, SaskTel, 24:16:20]

[L]'industrie de la câblodistribution est en faveur de la libéralisation des règles régissant la propriété étrangère des établissements de distribution à large bande et des entreprises de télécommunications. Nous sommes d'avis que ces changements déboucheraient sur des avantages importants en améliorant l'accès au capital à un meilleur coût. Cette libéralisation inciterait à accroître l'étendue des réseaux de distribution à large bande intégrés, ce qui stimulerait la concurrence et l'innovation au sein de ces industries. [Janet Yale, Association canadienne de la télévision par câble, 25:15:30]

[24] CRTC, (2002), p. 56.

[25] *Ibid*, p. 52.

[26] *Ibid*, p. 84.

[27] Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, Mémoire au Comité.

[28] Voir la recommandation 9.2 du Groupe de travail national sur les services à large bande, dans *Le nouveau rêve national : Réseautage du pays pour l'accès aux services à large bande*, Industrie Canada, 2001.

[...] Il est cependant impératif que le secteur privé soit le moteur de ce déploiement. Comptant sur les forces du marché concurrentiel, le rôle du gouvernement fédéral à l'égard de ce déploiement devrait être de veiller à ce que toutes les contributions nécessaires pour faciliter le développement du service sur large bande soient effectuées d'une façon qui amène le moins de distorsions possible sur le marché. En effet, le gouvernement a déjà entrepris des projets en ce sens. [Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada, 17:15:55]

[I]l n'est plus facile de déterminer qui sont les fournisseurs de services de télécommunications au Canada. Dans un contexte de convergence, il est pratiquement impossible d'identifier les entreprises comme étant des câblodistributeurs, des entreprises sans fil, des compagnies de téléphone, des diffuseurs ou des fournisseurs de service Internet. [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:45]

document de travail d'Industrie Canada sur les restrictions à l'investissement étranger direct dans les entreprises de télécommunication[29]. La plupart des témoins ayant comparu devant le Comité ont indiqué que les modifications à ces restrictions ne changeraient pas la vitesse ni la nature du déploiement des services à large bande dans ces collectivités. Ils ont signalé que les nouveaux investissements dans l'industrie — des investissements étrangers ou canadiens — seraient destinés aux marchés offrant les meilleures perspectives de rendement rapide du capital investi. Selon eux, les collectivités rurales et éloignées ne seraient pas susceptibles d'attirer de nouveaux fonds pour l'aménagement d'installations à large bande puisque les investisseurs ne pourraient pas faire fructifier leur investissement. Cependant, quelques témoins ont expliqué que, si elles pouvaient obtenir plus facilement du capital à bon marché sur les marchés étrangers, les sociétés pourraient élaborer plus aisément une analyse de rentabilisation justifiant l'installation de leurs réseaux dans certaines collectivités alors qu'il ne serait pas rentable de le faire sans cette nouvelle source de capitaux. Sur la scène mondiale, il n'existe aucun rapport manifeste entre la libéralisation de la propriété étrangère et des règles régissant le contrôle d'une part, et un accès à large bande accru d'autre part. Les deux pays de l'OCDE possédant le plus haut taux de pénétration des services à large bande (en l'occurrence, la Corée avec 19,2 % et le Canada avec 10,3 % au cours du premier semestre de 2002) composent tous deux avec des restrictions à l'investissement étranger direct dans leur secteur des télécommunications, alors que des pays dépourvus de telles restrictions affichent des taux de pénétration inférieurs — par exemple, les États-Unis avec 5,8% et le Royaume-Uni avec 1,3 %. Quelles que soient leurs règles sur l'investissement étranger direct, de nombreux pays de l'OCDE sont aux prises avec un fossé entre l'accès à large bande dans les collectivités rurales et celui dans les zones urbaines.

Les gouvernements centraux de la plupart des pays de l'OCDE sont d'avis que l'accès à large bande généralisé est essentiel à la compétitivité à l'échelle mondiale et au développement socioéconomique à venir. Nombre d'entre eux ont présenté des politiques visant à encourager

[29] Industrie Canada, *Les restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunications*, Document de travail, novembre 2002.

l'investissement dans l'infrastructure à large bande et à améliorer l'accès à large bande. Au Canada, les autorités fédérales et provinciales ont adopté les mesures suivantes : a) attribuer des contrats pour le compte d'établissements ou d'employés du gouvernement; b) accorder des fonds de lancement à des projets communautaires; c) affecter des fonds en immobilisations dans le cadre de projets d'infrastructure; d) accorder aux fabricants d'équipement des crédits d'impôt pour la recherche et le développement; e) financer des essais d'applications à large bande; f) produire et financer du contenu en direct[30]. L'initiative fédérale la plus récente, en l'occurrence le Programme pilote sur les services à large bande pour le développement rural et du Nord, permet d'accorder des crédits dans le cadre d'un processus concurrentiel afin d'étendre aux collectivités canadiennes les services à large bande accessibles au public. La priorité est accordée aux collectivités des Premières nations et du Nord ainsi qu'aux collectivités rurales et éloignées qui sont dépourvues actuellement de lignes d'accès numérique ou d'un service de câblomodem. Le Programme fait partie de l'engagement du gouvernement fédéral à assurer l'accès à large bande pour toutes les collectivités canadiennes d'ici 2005. De nombreux témoins ont insisté sur le fait que le secteur privé devrait prendre l'initiative à cet égard. Parallèlement, d'autres témoins ont indiqué cependant que le gouvernement doit jouer un rôle en facilitant le déploiement de l'accès à large bande là où aucune analyse de rentabilisation ne vient justifier celui-ci.

[N]ous aimerions dire que, pour maintenir un secteur des télécommunications pleinement concurrentiel et novateur et améliorer le climat d'affaires d'ensemble du Canada, les restrictions en matière d'investissement étranger devraient être pleinement libéralisées, de façon symétrique, ce qui veut dire qu'aucune société ne devrait être défavorisée par la libéralisation des règles pour certaines entreprises mais pas pour d'autres qui sont actives sur les mêmes marchés. [Michael Murphy, Chambre de commerce du Canada, 17:15:50]

En fonction des témoignages entendus, le Comité n'est pas convaincu que modifier les restrictions à l'investissement étranger direct dans les entreprises de télécommunication favorisera, à court terme, l'accès aux services à large bande dans les collectivités rurales et du Nord.

[N]ous vous suggérons que l'équité concurrentielle commande que les câblodistributeurs et les compagnies de téléphone doivent bénéficier du même traitement dans le cadre de la libéralisation des règlements sur la propriété étrangère. [Louis Audet, COGECO Inc., 25:15:35]

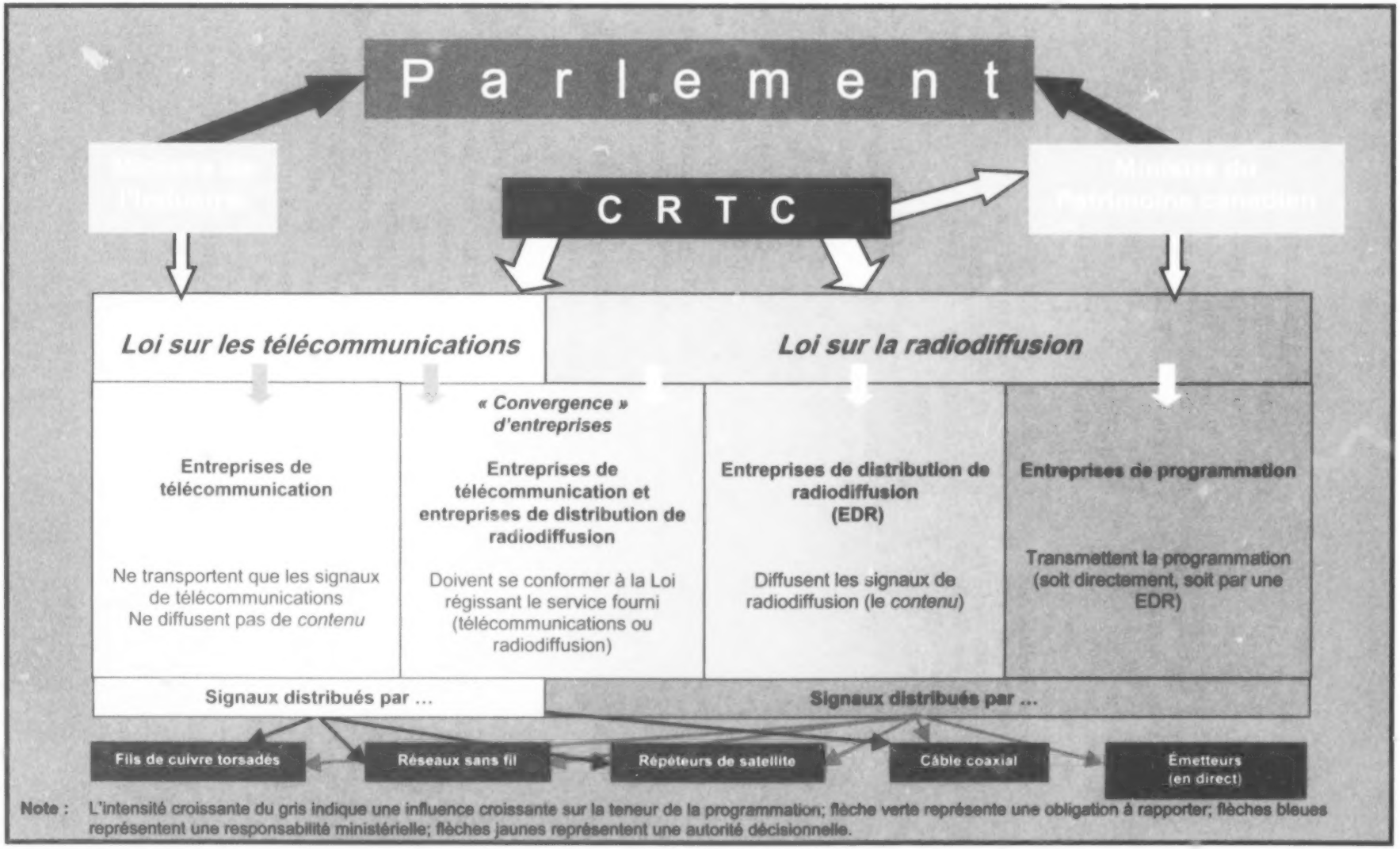
La convergence et les entreprises de distribution de radiodiffusion

Les percées technologiques et la convergence des technologies, particulièrement au cours de la dernière décennie, ont estompé la distinction qui existait auparavant entre les services offerts par les entreprises de

[30] CRTC (2002), p. 82.

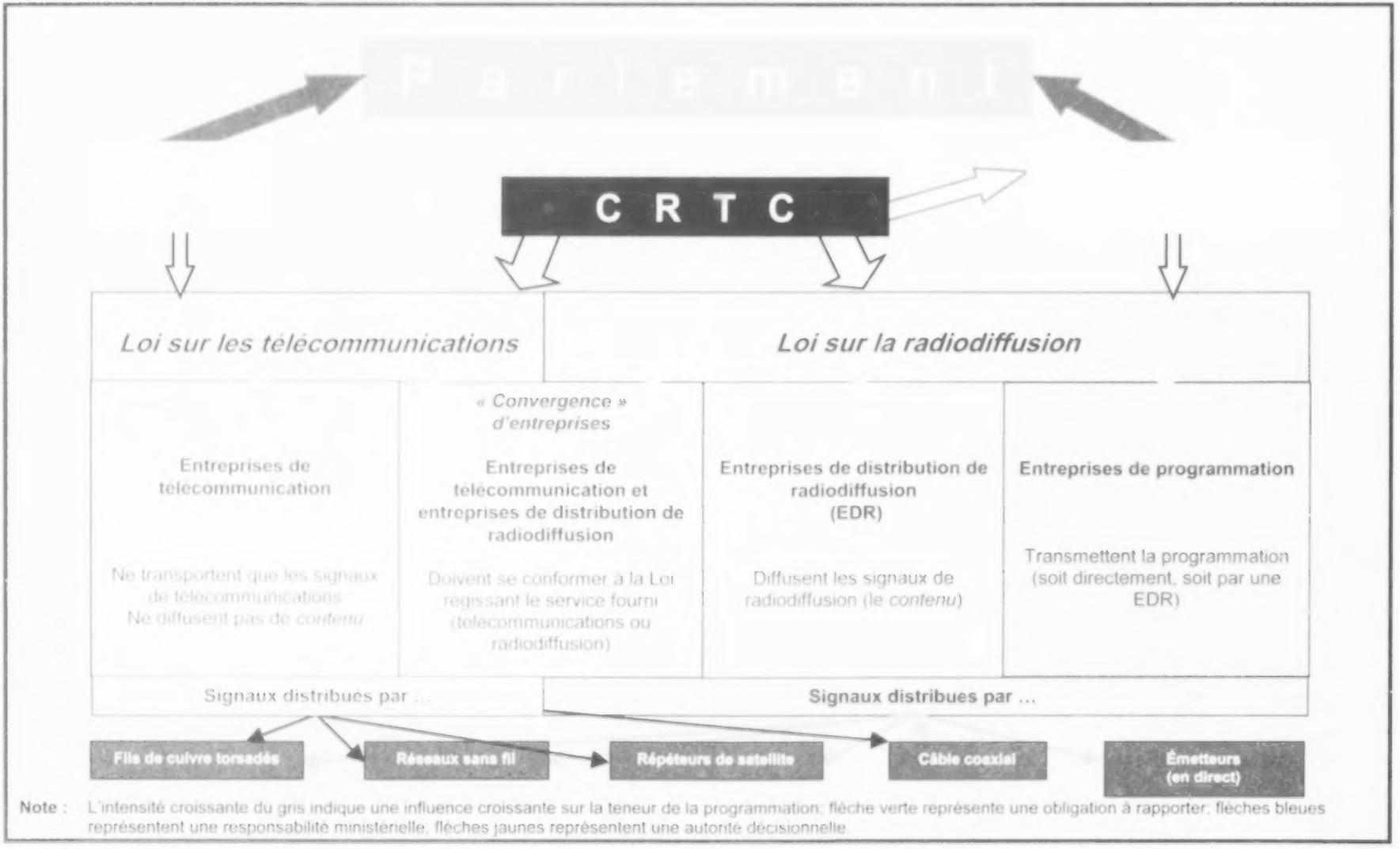
télécommunication et ceux fournis par les entreprises de distribution de radiodiffusion (y compris les entreprises de câblodistribution, les fournisseurs de service de diffusion directe par satellite et les fournisseurs de service de distribution multipoint). Les entreprises de télécommunication et les entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR) se livrent actuellement une concurrence en visant le même consommateur dans certains marchés (notamment le service Internet haute vitesse). L'intégration verticale et la propriété croisée viennent chambouler davantage le paysage des secteurs des télécommunications et de la distribution de radiodiffusion. De toute évidence, il est de plus en plus difficile de définir une entreprise comme appartenant au secteur des télécommunications ou à celui de la distribution de radiodiffusion, en fonction de son réseau de distribution ou des services qu'elle offre (voir la figure 4.1). À l'ère de la numérisation et de la convergence, les modifications susceptibles d'être apportées aux restrictions à l'investissement étranger direct ou à toute partie du cadre réglementaire applicables aux entreprises de télécommunication doivent être examinées en tenant compte de la répercussion de ces modifications sur les EDR.

Figure 4.1
Le paysage des télécommunications et de la radiodiffusion au Canada



Note : L'intensité croissante du gris indique une influence croissante sur la teneur de la programmation; flèche verte représente une obligation à rapporter; flèches bleues représentent une responsabilité ministérielle; flèches jaunes représentent une autorité décisionnelle.

Figure 4.1
Le paysage des télécommunications et de la radiodiffusion au Canada



Note : L'intensité croissante du gris indique une influence croissante sur la teneur de la programmation; flèche verte représente une obligation à rapporter; flèches bleues représentent une responsabilité ministérielle; flèches jaunes représentent une autorité décisionnelle.

[N]ous parlons de signaux qui sont diffusés dans un canal de communication. Qu'il s'agisse d'un signal téléphonique, d'un signal Internet ou d'un signal de radiodiffusion, il n'y a aucune différence [...] Vous avez un canal de communication qui vous permet de diffuser des signaux électroniques. Les règles devraient être les mêmes. [Konrad von Finkenstein, Bureau de la concurrence, Industrie Canada, 23:17:00]

Le paragraphe 3*a*) de la *Loi sur la radiodiffusion* précise que « le système canadien de radiodiffusion doit être, effectivement, la propriété des Canadiens et sous leur contrôle ». La définition de « Canadien » aux fins de la *Loi* et les règles régissant la propriété sont exposées dans des instructions au CRTC émanant du gouverneur en conseil[31]. Selon ces instructions, une société qui satisfait aux critères de la définition de « personne morale qualifiée » est réputée être canadienne. Un non-Canadien peut détenir jusqu'à 20 % des actions avec droit de vote d'une société canadienne avant que celle-ci perde son statut de personne morale qualifiée. Un non-Canadien peut détenir également jusqu'à 33⅓ % des actions avec droit de vote d'une société de portefeuille avant qu'une filiale de celle-ci perde ce statut. Par conséquent, les non-Canadiens peuvent détenir directement et indirectement jusqu'à 46⅔ % d'une société canadienne. De plus, un président-directeur général et au moins 80 % des directeurs d'une société doivent être Canadiens selon les critères de la définition de personne morale qualifiée. Si un non-Canadien contrôle une société canadienne, quel que soit le moyen et quel que soit le nombre d'actions avec droit de vote détenues, cette société n'est plus une personne morale qualifiée. Les Instructions précisent qu'une licence de radiodiffusion ne peut être accordée qu'à une personne morale qualifiée.

Une fois le génie de la propriété étrangère de la distribution sorti de la bouteille, le spectre d'une influence exercée par des non-Canadiens sur les services de programmation surgit. [Phyllis Yaffe, Alliance Atlantis Communications Inc., 17:15:40]

De nombreuses EDR font valoir que, si les restrictions régissant l'investissement étranger direct dans les entreprises de télécommunication sont assouplies ou enlevées, elles aussi devraient également bénéficier du même traitement. Elles soutiennent que leur industrie compte abondamment sur l'investissement de capitaux et qu'elles ont besoin d'un meilleur accès au capital étranger à un coût moindre pour stimuler la croissance, la concurrence et l'innovation dans le secteur. Ces entreprises signalent que, en raison de la convergence technologique, bon nombre d'entre elles livrent une concurrence aux entreprises de télécommunication sur les mêmes marchés et que les deux devraient être assujetties aux mêmes règles régissant la propriété. Les EDR estiment qu'elles souffriraient d'un désavantage concurrentiel, si les restrictions à l'investissement étranger direct étaient moins rigoureuses

---

[31] *Instructions au CRTC (Inadmissibilité de non-Canadiens)*, 1997, www.crtc.gc.ca/frn/LEGAL/NONCANAD.HTM. La première version de ce document a été publiée en 1969. À l'époque, les restrictions interdisaient l'acquisition directe ou indirecte par des intérêts étrangers de plus de 20 % d'une entreprise de radiodiffusion.

pour les entreprises de télécommunication que pour elles. Elles avancent que l'élimination ou l'assouplissement de ces restrictions uniquement au profit des entreprises de télécommunication faussera la concurrence pour l'obtention du capital, freinera l'évolution de la concurrence entre les différentes technologies, réduira les choix s'offrant aux consommateurs et transgressera le principe de la neutralité affichée à l'égard des technologies dans la politique canadienne de réglementation. Le Bureau de la concurrence souscrit à ces arguments et propose que toutes les entreprises diffusant des signaux, qu'il s'agisse de compagnies de téléphone ou d'entreprises de radiodiffusion, aient le même accès au capital et soient astreintes aux mêmes règles en matière de propriété.

Toute modification des règles qui ne s'appliqueraient qu'aux compagnies de téléphone ne tarderait pas à revêtir une importance pour les radiodiffuseurs sur le plan de la concurrence puisque les compagnies de télécommunications occupent de plus en plus le marché des entreprises de distribution de radiodiffusion et des entreprises de radiodiffusion. [Leonard Asper, CanWest Global Communications Corp., 26:9:10]

Selon ceux qui s'opposent à ce que les modifications des restrictions à l'investissement étranger direct visent également les entreprises de distribution de radiodiffusion, ces dernières et les entreprises de télécommunication ne sont pas « semblables », malgré la convergence technologique. Ces opposants font valoir que les EDR doivent tenir compte de questions culturelles avec lesquelles les entreprises de télécommunication ne doivent pas composer, du moins dans la conjoncture actuelle. Ils signalent qu'autoriser des étrangers à exercer un contrôle sur des entreprises de distribution de radiodiffusion aurait des répercussions négatives sur les objectifs de la politique culturelle du gouvernement.

Même s'il incombe au CRTC d'établir les règles générales déterminant les signaux qui peuvent être diffusés par les entreprises de distribution de radiodiffusion, ces dernières influencent la programmation en ce sens qu'elles prennent des décisions sur les services à commercialiser, à offrir et à promouvoir, sur l'emplacement des canaux ainsi que sur les tarifs. Toujours selon les opposants, les restrictions garantissent que les décisions liées à la programmation sont prises par des Canadiens et non pas par des étrangers, et que les EDR continuent à diffuser une gamme étoffée d'émissions canadiennes. Les opposants prétendent que, si les règles étaient modifiées, les compagnies étrangères pourraient acquérir un contrôle stratégique d'une EDR canadienne et promouvoir un contenu non canadien. Ils ajoutent que, les étrangers étant autorisés à devenir propriétaires minoritaires d'entreprises de programmation, le conglomérat médiatique étranger, qui

[I]l est parfois difficile de faire la distinction entre fournisseurs de contenu et fournisseurs de pipeline, entre contenu et contenant, surtout s'agissant d'entreprises de distribution et de programmation, mais je vous dirais que ce n'est pas impossible. De fait, une grande partie de notre cadre pour les télécommunications et la radiodiffusion tourne précisément autour de cette distinction. [David Johnston, Université de Waterloo, 17:16:45]

deviendrait un tel propriétaire et exercerait un contrôle sur une EDR canadienne, serait encore davantage en mesure d'influencer les décisions prises en matière de programmation. D'après certains, une telle influence serait contraire à l'un des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion*, en l'occurrence que le système canadien de radiodiffusion doit servir à maintenir et à valoriser l'identité nationale et la souveraineté culturelle.

Les entreprises de distribution de radiodiffusion ont fait valoir que le problème pourrait être résolu par une distinction structurelle. [...] Ce n'est pas une solution acceptable. [...] Actuellement, le rôle d'une entreprise de distribution de radiodiffusion est essentiel et primordial au sein du système canadien de radiodiffusion. Une compagnie de téléphone n'est pas autorisée à exercer un contrôle ou une influence sur le contenu de ce qu'elle diffuse, mais une entreprise de distribution de radiodiffusion peut agir très différemment. Elle a un rôle très actif à jouer dans le contrôle ou l'influence qu'elle peut exercer sur le contenu offert par le fournisseur. [Grant Buchanan, Guilde canadienne des réalisateurs, 19:15:50]

Cependant, un représentant de CanWest Global Communications Corp., entreprise médiatique internationale dont la propriété et le contrôle sont détenus par des intérêts canadiens, a comparu devant le Comité et a fait valoir que la nationalité du propriétaire d'une entreprise de programmation n'exerce aucune influence mesurable sur le contenu des émissions de cette entreprise. Il a précisé que le contenu des émissions de télévision au Canada est le reflet des exigences établies par le CRTC et des attentes des téléspectateurs et des annonceurs. Pour illustrer ce qu'il avançait, il a décrit les réseaux de télévision de CanWest à l'étranger : leur exploitation est assujettie aux règles en vigueur dans le pays en cause, et la direction sur place détermine le contenu des émissions. Sur la scène internationale, CanWest respecte ou dépasse les exigences établies dans les règlements ou les licences afin de déterminer le contenu local dans chacun des pays en cause. Les émissions diffusées par les réseaux de télévision de CanWest dans les autres pays ne permettent pas de déduire que CanWest est une société dont la propriété et le contrôle sont détenus par des intérêts canadiens.

[N]ous reconnaissons que plus nous nous efforçons d'intégrer les entreprises de télédistribution et de télévision par satellite, plus nous nous rapprochons des intérêts culturels vitaux du Canada. Parvenir à un équilibre délicat [...] constitue l'essentiel du défi à relever [...] [Michael Sabia, Entreprises Bell Canada, 20:9:20]

Les EDR signalent que distinguer les entreprises de distribution de celles de programmation éliminerait les préoccupations au sujet des opérations internes décrites précédemment. Ainsi, les EDR qui seraient propriétaires des services de programmation pourraient confier ceux-ci à une entreprise distincte pour ne conserver que les moyens de transmission de la société initiale. Seuls les moyens de transmission pourraient être vendus à des non-Canadiens. De plus, les EDR font remarquer que le CRTC continuerait à

veiller à ce qu'elles se conforment aux exigences en matière de contenu canadien, que ces entreprises soient détenues par des intérêts canadiens ou étrangers.

Le contenu canadien et le rôle du CRTC

En matière de politique culturelle et de politique publique, la *Loi sur la radiodiffusion* précise plusieurs objectifs à l'égard du système canadien de radiodiffusion. L'un des principaux objectifs de la *Loi* et de son règlement d'application est le maintien et la valorisation du contenu canadien au sein du système canadien de radiodiffusion. Selon le CRTC, le contenu canadien, « c'est l'accès des artistes canadiens et des histoires du peuple canadien aux ondes canadiennes ». Le gouvernement fédéral juge que le contenu canadien est important pour des raisons d'ordre culturel et économique : les émissions et la musique canadiennes « donnent aux Canadiens l'occasion d'exprimer leur créativité et leur expérience communes » et procurent des emplois à des Canadiens dans la création, la production et la distribution sur les ondes[32].

[L]e Conseil est d'avis qu'il doit administrer les règles que le gouvernement choisit de lui donner. [...] Nous avons déjà composé avec certains changements dans ces règles, et jamais nous n'avons trouvé qu'elles constituaient un obstacle à notre travail. [Charles Dalfen, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 23:15:35]

Le CRTC interprète et fait appliquer les grands objectifs énoncés dans la *Loi sur la radiodiffusion* en établissant des politiques et des règlements précis concernant les questions suivantes : a) création et production d'émissions et de musique canadiennes; b) contribution financière du système de radiodiffusion à la création de contenu canadien; c) quantité de contenu canadien devant être diffusé à la radio et à la télévision; d) ratio entre services de programmation canadiens et non canadiens qui sont distribués par les entreprises de câblodistribution, de distribution par satellite de radiodiffusion directe (SRD) et de systèmes de distribution multipoint (SDM); e) propriété et contrôle du système de radiodiffusion par des Canadiens. Les émissions et la musique diffusées à la télévision doivent satisfaire à certaines exigences afin d'avoir un contenu canadien[33].

---

32 CRTC, *Contenu canadien*, www.crtc.gc.ca/frn/INFO_SHT/b306.htm.

33 Voir le document publié par le CRTC et intitulé *Contenu canadien à la radio et à la télévision* (www.crtc.gc.ca/frn/INFO_SHT/G11.htm). En avril 2002, un examen a été entrepris sur les exigences auxquelles doit satisfaire la production d'un film ou d'une émission télévisée pour que son contenu soit considéré comme canadien. Les recommandations découlant de cet examen seront présentées à la ministre du Patrimoine canadien à la fin de mars 2003.

Aucune preuve n'a été présentée au Comité pour montrer que serait compromise la capacité du CRTC de réglementer les EDR ou, d'ailleurs, les entreprises de programmation, si celles-ci appartenaient à des intérêts étrangers ou étaient contrôlées par des étrangers. Le CRTC confirme qu'il s'est déjà adapté à de nouvelles règles régissant la propriété et qu'il serait en mesure de le faire si le Parlement décidait de les modifier de nouveau. Le Canada compte de nombreux autres types d'entreprise dont la propriété et le contrôle total ou partiel sont détenus par des intérêts étrangers. Ces dernières ainsi que celles appartenant à des intérêts canadiens doivent toutes satisfaire aux exigences réglementaires imposées par les gouvernements provinciaux et fédéral, conformément aux différents objectifs en matière de politique publique. Le Comité est d'avis que, en l'absence de restrictions régissant la propriété étrangère des entreprises de distribution de radiodiffusion, les règlements du CRTC ainsi que d'autres outils d'intervention, notamment les subventions, sont suffisants pour appuyer et promouvoir le contenu canadien au sein de notre système de radiodiffusion. Établir une distinction structurelle entre les entreprises de radiodiffusion et les entreprises de programmation offrirait une protection supplémentaire. De plus, le Comité souligne que la *Loi sur Investissement Canada* permet d'examiner les principaux investissements au Canada par des étrangers afin de s'assurer que ceux-ci procurent un « avantage net » au Canada. D'autres dispositions de la *Loi* et de son règlement d'application autorisent « l'examen d'un investissement au titre de la *Loi* si le gouverneur en conseil est d'avis que l'investissement est lié au patrimoine culturel du Canada ou à l'identité nationale ».

De toute évidence, l'entreprise de distribution ne pourrait détenir aucun canal, ni effectuer aucune radiodiffusion ni influer sur le contenu. Elle ne pourrait que transmettre le signal électronique. Maintenant que vous avez établi un cadre permettant ces initiatives, il appartient à l'entreprise de distribution de tirer profit de sa situation et de scinder ses activités ou encore de demeurer une seule entité lorsqu'elle pense qu'il n'y a plus de synergie possible et de payer les pénalités découlant des restrictions à la propriété étrangère. C'est à elle de décider. [Konrad von Finkenstein, Bureau de la concurrence, Industrie Canada, 23:17:00]

Le Comité croit qu'il n'est plus possible d'établir une distinction entre les entreprises de télécommunication et les entreprises de distribution de radiodiffusion en fonction de leurs réseaux de diffusion respectifs ou des services qu'elles offrent. Il est d'avis que la distribution et le contenu sont deux concepts distincts et qu'il est possible d'établir une différence entre les entreprises de distribution de radiodiffusion et celles de programmation. C'est pourquoi traiter d'une façon distincte le contenu et la distribution permet d'atteindre les objectifs de la politique culturelle. Eu égard à la convergence technologique, le Comité recommande donc :

3. **Que le gouvernement canadien veille à ce que les entreprises de distribution de radiodiffusion soient assujetties aux mêmes exigences en matière de propriété et contrôle canadiens que les entreprises de télécommunication.**

Nous sommes d'avis que la meilleure façon d'atteindre les objectifs du gouvernement exposés dans la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiodiffusion* consiste en une libéralisation complète et symétrique de règles régissant la propriété étrangère pour tous les diffuseurs de signaux concurrençant sur les même marchés. Nous croyons que les modifications des restrictions à la propriété étrangère doivent s'accompagner d'un examen exhaustif de la structure de l'encadrement visant tant les entreprises de télécommunications que celles de distribution de radiodiffusion. Cet examen doit déterminer si notre approche législative actuelle et la répartition des responsabilités ministérielles entre Industrie Canada et Patrimoine canadien sont optimales par rapport à la convergence des technologies et des services. De plus, cet examen devrait établir si le CRTC dispose — et continuera de disposer — des outils nécessaires afin de veiller à ce que l'accès universel, la culture et les valeurs canadiennes continuent d'être protégées et promues. Le Comité recommande donc :

[N]ous sommes d'avis qu'une propriété distincte ou qu'une distinction structurelle pourrait être réalisable assez facilement de différentes façons [...] Il n'y aurait aucune modification aux règles régissant la façon dont les entreprises de distribution et de câblodiffusion diffusent le contenu. [John Tory, Rogers Cable Inc., 25:15:45]

4. **Que le gouvernement canadien crée un comité parlementaire spécial, qui sera chargé d'examiner exhaustivement la structure de l'encadrement du secteur des télécommunications et de celui de la radiodiffusion au Canada, compte tenu de la convergence technologique. L'examen devrait porter au moins :**

   a) **sur le cadre réglementaire régissant les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion au Canada;**

   b) **sur les solutions que pourrait adopter le gouvernement fédéral pour faciliter l'implantation de**

l'accès à large bande dans les collectivités rurales et éloignées;

c) sur la structure de deux ministères fédéraux, en l'occurrence Industrie Canada et Patrimoine canadien;

d) sur les compétences, le rôle et le mandat du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

CONCLUSION

En examinant les règles régissant la propriété étrangère dans les entreprises de télécommunication au Canada, le Comité s'est rendu compte que ces règles sont trop restrictives si nous les comparons à celles des autres pays membres de l'OCDE et qu'elles engendrent des répercussions négatives sur l'industrie des télécommunications canadiennes. Au cours de la dernière décennie, les restrictions à la propriété étrangère ont freiné l'investissement de capitaux par les nouveaux venus sur la scène des télécommunications au Canada. Elles ont contribué à créer la récente instabilité financière au sein de l'industrie, qui a été le théâtre de plusieurs rééchelonnements du capital et faillites. En outre, les télécommunications constituant un secteur essentiel de l'économie mondiale axée sur le savoir et réseautée, ces restrictions sont également susceptibles d'étouffer la productivité et la croissance économique du Canada.

Les restrictions concernant la propriété étrangère sont une façon particulièrement lourde et pénalisante de viser des résultats qu'on obtiendrait beaucoup plus facilement par la réglementation. [Hudson Janisch, Université de Toronto, 16:15:55]

Aucun autre facteur n'aurait un effet plus bénéfique sur la croissance des télécommunications et sur la concurrence que l'élimination, le plus rapidement possible, de ces restrictions, du moins dans la mesure où elles s'appliquent aux nouveaux venus sur le marché. [André Tremblay, Microcell Télécommunications Inc., 13:15:55]

En résumé, les restrictions à la propriété étrangère mettent en péril plusieurs autres avantages économiques importants, notamment la dissémination des nouvelles technologies de communications et l'accès à des services de télécommunications modernes. C'est pourquoi le Comité recommande d'abolir complètement les restrictions à la propriété étrangère dans les entreprises de télécommunications canadiennes.

Nous ne perdrons pas la maîtrise du marché si nous ouvrons la porte à la propriété étrangère. Le CRTC conservera les mêmes pouvoirs de réglementation. [Francis Fox, Rogers AT&T Communications sans fil, 13:16:55]

Ce scénario pourrait, en théorie, déboucher sur la prise de contrôle par des intérêts étrangers d'une entreprise de télécommunications canadienne, mais le Comité a confiance que la *Loi sur Investissement Canada* procure au gouvernement les outils dont il a besoin pour veiller à ce que les capitaux étrangers importants soient investis d'une façon conforme à l'intérêt public. Le CRTC dispose également de pouvoirs et de moyens pour s'assurer que les services de télécommunications sont fournis à des prix abordables dans les régions rurales et éloignées du pays.

Le Canada rural doit disposer d'un accès de prix abordable aux services à large bande, et ce immédiatement. Il a besoin d'un choix de fournisseurs, ce qui suppose l'existence d'une concurrence. [Vic Allen, Upper Canada Networks, 14:15:40]

Cependant, l'élimination de ces restrictions n'est pas un remède à tous les maux qui affligent le secteur des télécommunications. Le Comité n'est pas convaincu

que la suppression des restrictions à l'investissement étranger direct dans les entreprises de télécommunication favorisera notamment l'accès aux services à large bande dans les collectivités rurales et éloignées, à court terme.

Il n'existe aucune distinction entre diffuser un signal téléphonique et diffuser un signal de radiodiffusion. Qu'il s'agisse de compagnies de téléphone ou d'entreprises de distribution de radiodiffusion, ces exploitants devraient avoir le même accès au capital et être régis par les mêmes règles en matière de propriété. Agir autrement procurerait à un secteur un avantage indu et fausserait le processus décisionnel économique. [Konrad von Finkenstein, Bureau de la concurrence, Industrie Canada, 23:16:50]

Le Comité croit en outre qu'il n'est plus possible d'établir une distinction entre les entreprises de télécommunication et celles de distribution de radiodiffusion, en fonction de leurs réseaux de diffusion respectifs ou des services qu'elles offrent. Il est d'avis que la distribution et le contenu sont deux concepts distincts et qu'il est possible d'établir une différence entre les d'entreprises de distribution de radiodiffusion et celles de programmation. Traiter d'une façon distincte le contenu et la distribution permet d'atteindre les objectifs de la politique culturelle. C'est pourquoi le Comité recommande l'élimination totale des restrictions imposées aux entreprises de distribution de radiodiffusion en matière de propriété étrangère. Selon le Comité, la meilleure façon d'atteindre les objectifs du gouvernement exposés dans la *Loi sur les télécommunications* et la *Loi sur la radiodiffusion* consiste en une libéralisation complète et symétrique des règles régissant la propriété étrangère, pour tous les diffuseurs de signaux concurrençant sur les mêmes marchés.

Le Comité estime également que les modifications des règles régissant la propriété étrangère doivent constituer la première étape d'une réforme exhaustive de nos secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion. Il juge aussi que la réforme de la réglementation est peut-être nécessaire pour faciliter la transition entre le monopole et une concurrence plus vive. Étant donné la convergence technologique et industrielle entre le secteur des télécommunications et celui de la radiodiffusion, il faudra peut-être réformer la structure de l'encadrement politique de ces secteurs au Canada. Toutes ces transformations ne relevant pas du mandat actuel du Comité, ce dernier recommande qu'un comité parlementaire spécial examine exhaustivement ces questions.

Le régime de propriété étrangère devrait être neutre au niveau de la technologie et de la concurrence, les règles du jeu ne devraient pas être changées à mi-chemin, et on ne devrait pas placer certaines sociétés dans une position concurrentielle désavantageuse en conservant des étiquettes démodées comme « entreprise de télécommunications traditionnelle ». [James Peters, TELUS Corporation, 16:15:45]

En dernier lieu, le Comité est confiant que ces recommandations traduisent les opinions formulées par les experts lors de leurs témoignages informés et complets. Les recommandations figurant dans le rapport

impliquent qu'il reste du travail à accomplir dans ce dossier important, et le Comité est prêt à être mis davantage à contribution dans un proche avenir. Nous attendons avec impatience que le Ministre comparaisse pour expliquer les mesures que prendra le gouvernement fédéral par rapport aux recommandations du Comité.

Il ne changera rien au fait que les politiques de notre pays n'ont jamais été rajustées pour intégrer entièrement le concept de la concurrence, avec pour résultat que la plupart des concurrents ont dépéri au lieu de prospérer. Mais il existe un remède. Le gouvernement, le CRTC et l'industrie doivent travailler ensemble pour créer un cadre qui soit équitable, tant pour les titulaires que pour les concurrents, un cadre qui non seulement permet, mais surtout promeut la concurrence. [William Linton, Call-Net Enterprises Inc., 14:16:00]

ANNEXE 1
BREF GLOSSAIRE DE TERMES DE L'INDUSTRIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS[1]

ADSL (ligne numérique à paire asymétrique, LNPA)

Technologie utilisant la paire torsadée téléphonique en cuivre standard pour la transmission de données à haute vitesse. On la qualifie d'asymétrique parce que les données sont transmises plus rapidement dans un sens que dans l'autre (la vitesse de téléchargement aval est plus grande que la vitesse de téléchargement amont).

Câble coaxial

Type de câble pouvant transporter de grandes quantités de données (grande largeur de bande) sur de longues distances. Il est composé d'un fil de cuivre entouré d'un isolant, lui-même entouré d'un blindage de fil tressé mis à la masse (réduisant le brouillage électrique et radioélectrique). Les services de câblodistribution et de modem câble utilisent tous deux ce type de câble.

Central téléphonique

Lieu où les lignes résidentielles et les lignes d'affaires sont raccordées à une boucle locale. Le central comprend du matériel de commutation permettant de diriger les appels vers leur destination locale, ou vers les centraux des entreprises de télécommunications interurbaines.

Circonscription

Unité de base pour l'administration et la fourniture du service téléphonique par une ESLT, qui comprend habituellement une ville, une municipalité ou un village et les zones avoisinantes. À l'intérieur d'une circonscription et vers d'autres circonscriptions dotées du service régional ou de services semblables avec cette circonscription, tout abonné peut faire un nombre illimité d'appels de quelque durée que ce soit à tout autre abonné sans frais d'interurbain.

---

[1] Principales sources pour les informations et les définitions : Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Industrie Canada et l'International Engineering Consortium.

Colocation

Arrangement donnant accès à l'espace de central téléphonique de l'ESLT pour permettre l'interconnexion des entreprises de télécommunication.

Critère (test) d'imputation

Critère permettant au CRTC de découvrir les stratégies de tarification ciblée anticoncurrentielles. Il vise à garantir que tous les services des compagnies de téléphone soient tarifés de manière à recouvrer tous les coûts causaux, y compris la contribution et les frais d'accès au réseau.

Dégroupage

Politique exigeant que les ESLT rendent disponibles les installations individuelles essentielles sur une base tarifaire.

DSL (ligne numérique d'abonné)

Technologie utilisant la paire torsadée téléphonique en cuivre standard pour la transmission de données à haute vitesse (voir ADSL).

Entreprise de distribution de radiodiffusion

Entreprise de réception et de distribution de radiodiffusion par ondes radioélectriques ou par un autre moyen de télécommunication à plusieurs résidences ou logements permanents ou temporaires ou à une autre entreprise de distribution. Il s'agit notamment des entreprises de câblo-distribution, de fournisseurs de services de diffusion directe par satellite et de systèmes de distribution multipoint.

Entreprise de programmation

Entreprise de transmission d'émissions soit directement par des ondes radioélectriques ou par un autre moyen de télécommunication, soit par l'intermédiaire d'une entreprise de distribution, destinées à être reçues par le public au moyen d'un récepteur.

ESL (entreprise de services locaux)

Soit une ESLT ou une ESLC.

ESLC (entreprise de services locaux concurrente)

Compagnie enregistrée auprès du CRTC pour fournir des services locaux en concurrence avec les compagnies de téléphone titulaires. L'ESLC fournit son propre réseau et son propre matériel de commutation, ou revend le service téléphonique de la compagnie de téléphone locale.

ESLT (entreprise de services locaux titulaire)

Compagnie de téléphone qui, avant l'introduction de la concurrence locale, détenait le monopole de la fourniture des services téléphoniques locaux.

Fibre inutilisée

Infrastructure de fibre optique qui est en place mais n'est pas raccordée à l'équipement de transmission en service. L'information est transmise sur la fibre optique par impulsions lumineuses — ce pourquoi la fibre est sombre (d'où le nom anglais, « dark fibre »).

Fibre optique

Moyen de transmission d'informations sous forme d'impulsions lumineuses dans un fil ou une fibre de verre ou de plastique. Les réseaux de fibres optiques sont des systèmes de communication à large bande qui sont beaucoup moins sujets au brouillage électromagnétique que les réseaux de fils de cuivre.

Fibre utilisée

Fibre optique raccordée à du matériel de transmission en service.

Filaire (adj.)

Se dit d'un système utilisant des fils ou des câbles au lieu des ondes radioélectriques pour la transmission de signaux.

Fournisseur propriétaire des installations

Compagnie offrant un service à titre de propriétaire des installations. Elle peut aussi être un revendeur d'autres services, mais elle ne peut être considérée comme

fournisseur propriétaire des installations que dans le cas du premier service susmentionné.

GSM (système mondial de communications mobiles)

Norme de communication cellulaire numérique reconnue mondialement. Le système se retrouve à l'échelle de l'Europe et partout dans le monde, en particulier dans les bandes de fréquences de 900, 1 800 et, au Canada, 1 900 MHz.

Installation essentielle

Pour le CRTC, installation, fonction, processus ou service répondant à trois critères : sous régime de monopole; une ESLC en a besoin comme intrant pour fournir des services; une ESLC ne peut les reproduire économiquement ou techniquement. Les installations répondant à cette définition sont sujettes au dégroupement et à la tarification obligatoires. Les ESLT doivent traiter les taux tarifés de ces installations comme des coûts dans l'application du critère d'imputation.

Large bande

Connexion à Internet à haute vitesse en raison de sa grande largeur de bande. Le Groupe de travail national sur les services à large bande définit la liaison à large bande comme une liaison bidirectionnelle de grande capacité entre l'utilisateur final et le fournisseur de réseau d'accès permettant d'offrir des applications vidéo interactives, à reproduction complète du mouvement. À l'époque de son rapport, le Groupe a conclu qu'en fonction de la technologie et des applications actuelles, une vitesse minimale de transmission bidirectionnelle, ou symétrique, de 1,5 Mbit/s par utilisateur individuel était requise pour satisfaire à ce critère.

Largeur de bande

Quantité de données pouvant être transmises sur une liaison par unité de temps (habituellement mesurée en bits par seconde, en kilobits par seconde ou en mégabits par seconde). Plus la largeur de bande est grande, plus la quantité de données acheminées sur le canal peut être grande.

Liaison satellite

Liaison hertzienne utilisant un satellite pour recevoir, amplifier et retransmettre les signaux vers un autre endroit.

Ligne locale

Terme désignant le fil de cuivre qui relie une entreprise ou une résidence au central de la compagnie de téléphone et au réseau téléphonique public commuté.

Lignes locales dégroupées

Lignes d'accès au réseau qui sont contrôlées par une ESLT mais dont l'accès est offert, habituellement contre compensation, fixe ou récurrente, à d'autres fournisseurs de services de télécommunications, si elles sont considérées comme installations essentielles.

Modem câble

Dispositif installé à la maison pour offrir à l'abonné une connexion à haute vitesse à Internet par l'intermédiaire d'une ligne de câblodistribution locale.

Point de présence (POP)

Un point de présence (POP) est un point d'accès à Internet. Chaque POP a sa propre adresse de protocole Internet.

Protocole de transmission de la voix par Internet (VoIP)

Forme de téléphonie Internet. Dans un appel téléphonique Internet, le signal vocal analogique est converti en signal numérique, qui est comprimé en paquets conformes au protocole Internet (IP) pour la transmission sur Internet (ce qui permet d'éviter les frais liés à l'utilisation du réseau téléphonique public commuté); le processus de conversion est inversé au point de réception.

Protocole Internet (IP)

Convention adoptée pour la transmission de données d'un ordinateur à un autre sur Internet. Les données sont transmises sur un réseau IP sous forme de paquets. Chaque paquet IP comprend un en-tête (indiquant la source et la destination et contenant d'autres renseignements sur les données) et les données du message. Chaque hôte (ordinateur) branché à Internet a au moins une adresse IP qui le distingue de tous les autres ordinateurs qui y sont branchés.

Radiodiffusion directe par satellite

Les services de radiodiffusion directe par satellite (Bell ExpressVu et StarChoice au Canada) distribuent directement à l'abonné les signaux de radiodiffusion au moyen d'une antenne parabolique. À partir de satellites de grande ou moyenne puissance, les entreprises transmettent des signaux numériquement comprimés que l'abonné capte avec leur parabole. Grâce à un terminal, l'abonné peut ensuite décoder et décomprimer les signaux.

Routeur

Dispositif permettant d'interconnecter plusieurs réseaux. Sur Internet, un routeur est un dispositif ou un logiciel qui détermine le prochain point de réseau vers lequel un paquet (unité de données) doit être acheminé pour atteindre sa destination.

RTPC (réseau téléphonique public commuté)

Réseau téléphonique mondial à accès commuté utilisant une technologie de commutation et un support de transmission, pour acheminer la voix et les autres signaux audio, ainsi que les signaux vidéo et les signaux de données.

Sans fil

Diffusion ou transmission pouvant s'effectuer par faisceaux hertziens ou ondes radioélectriques sans nécessiter l'utilisation d'une connexion par câble pour la réception.

Sans fil 2,5G (2^{e} génération et demie)

Associé à des technologies de services mobiles (service de messages courts, protocole pour applications sans fil, service général de radiocommunication en mode paquet), qui permettent un accès « permanent » aux services de courriel et autres services sur le Web à partir de portables à des débits légèrement supérieurs à ceux permis par les technologies à bande étroite.

Sans fil 3G (3^{e} génération)

Prochaine génération de communications sans fil qui offrira des débits de données comparables à ceux du câble et de la technologie ASDL, et qui sera basée sur une norme mondiale commune pour les communications mobiles à large bande. Les communications cellulaires analogiques et les communications personnelles

numériques sont considérées comme les première et deuxième générations de télécommunications sans fil.

SCP (service de communications personnelles)

Service téléphonique sans fil qui fonctionne de la même façon que le service de téléphonie cellulaire, mais qui utilise généralement une technologie entièrement numérique pour l'émission et la réception. Au Canada et aux États-Unis, les fréquences SCP ont été attribuées pour utilisation par les systèmes publics dans la bande de 1 900 MHz.

Service cellulaire

Service de communications sans fil qui utilise un grand nombre de stations de base pour diviser une zone de service en de multiples « cellules ». Les appels cellulaires sont transférés de station de base en station de base à mesure que l'utilisateur en déplacement passe d'une cellule à l'autre.

Service fourni par une entreprise propriétaire des installations

Service de télécommunications distinct d'un fournisseur utilisant des installations de télécommunications dont il est propriétaire.

Subvention explicite et implicite

Les tarifs résidentiels locaux sont traditionnellement inférieurs aux coûts. Le déficit qui en résulte est financé par les profits (c.-à-d. les contributions) des autres services. Les frais de contribution d'interurbain sont des frais explicites appliqués aux services interurbains et aux fournisseurs de services interurbains. Les subventions implicites représentent le flux interne des profits de certains services locaux, comme les services optionnels et certains services d'affaire.

Systèmes de distribution multipoint (SDM)

Ces systèmes utilisent des installations à micro-ondes pour distribuer des services télévisuels à leurs clients. Ils peuvent distribuer entre 100 et 150 canaux.

T-1

Système multiplex numérique qui prend en charge 24 voies téléphoniques standard.

Téléphonie Internet

Communications (p. ex. voix et télécopie) acheminées sur Internet plutôt que sur le réseau téléphonique public commuté (voir aussi « Protocole de transmission de la voix par Internet »).

ANNEXE 2
BRÈVE CHRONOLOGIE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AU CANADA

Année	Modification de la politique
1978	Début d'une enquête sur les coûts en vue de mettre en place des méthodologies uniformes approuvées d'évaluation des coûts permettant, entre autres, d'identifier les subventions croisées. Enquête terminée avec la Phase III en 1985.
1979	Fin du monopole des compagnies téléphoniques sur les lignes privées (louées) connectées au RTPC (décision Télécom CRTC 79-11).
1980	Libéralisation des marchés des terminaux téléphoniques et des équipements chez le client.
1984	Établissement de duopoles régionaux sur le marché de la téléphonie mobile cellulaire.
1985	Le CRTC rejette la demande d'interconnexion avec les opérateurs historiques du CNCP pour la fourniture de services interurbains concurrentiels. Il estime que les avantages n'en seraient pas suffisants.
1989	La Cour suprême confirme que les compagnies de téléphone provinciales sont de compétence fédérale.
1992	Ouverture du marché des services téléphoniques publics interurbains à la concurrence (décision Télécom CRTC 92-12).
1992	Introduction de la présélection pour les services interurbains et officialisation d'un régime de subvention (contributions) des services interurbains à l'appui des tarifs des services résidentiels locaux (décision 92-12).
1993	Adoption de la *Loi sur les télécommunications*.
1994	Établissement d'un nouveau régime réglementaire : Examen du cadre réglementaire (décision CRTC 94-19).
1995	Attribution de licences aux systèmes concurrents de communications personnelles sans fil.
1997	Le CRTC annonce un cadre réglementaire pour la concurrence sur le marché des services téléphoniques locaux (décision CRTC 97-8).
1998	Le CRTC libéralise le marché des services téléphoniques payants publics (décision CRTC 98-8).
1998	Mise en œuvre d'un plafonnement des prix (décision CRTC 98-2).
1998	Le gouvernement canadien ouvre à la concurrence le marché des télécommunications internationales entre propriétaires d'installations.
1998	Mise en place d'un régime réglementaire pour les services internationaux (CRTC 98-17).
1999	Le CRTC demande aux câblopérateurs de fournir des services Internet à prix réduits aux autres FSI (décision CRTC 99-11).
1999	Les revendeurs peuvent se raccorder aux commutateurs centraux par des installations co-implantées concurrentes (CRTC 99-1107).
2000	Fin du monopole de Telesat Canada sur l'acheminement des télécommunications par satellite.

2000	Ouverture à la concurrence des services interurbains dans les zones desservies par Northwestel (essentiellement les territoires du Nord-ouest, le Yukon, le Nunavut et le Nord de la Colombie-Britannique) (décision CRTC 2000-746).
2001	Entrée en vigueur des modifications au régime de contribution (financement du service universel) (CRTC 2000-745).

Source: *Examens de L'OCDE de la réforme de la réglementation : Canada, rester à la pointe du progrès grâce à l'innovation, 2002, p. 123.*

ANNEXE 3
QUESTIONS SUR L'IMPACT DES RESTRICTIONS À L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER

Question 1

Les restrictions à l'investissement étranger au Canada influent-elles beaucoup sur la somme de capitaux que l'on peut y investir dans l'industrie des télécommunications?

Question 2

La performance relative du Canada en termes d'investissement par habitant dans les télécommunications est-elle préoccupante ou y a-t-il simplement « surinvestissement » aux États-Unis?

Question 3

Dans quelle mesure les différences dans les niveaux d'investissement sont-elles imputables aux restrictions à l'investissement étranger?

Question 4

Y a-t-il des entreprises étrangères qui souhaitent s'établir au Canada? Si oui, cela pourrait-il se traduire par de nouveaux services ou des services améliorés, et rendre ainsi la structure du marché canadien plus concurrentielle?

Question 5

Modifier les restrictions à l'investissement étranger aurait-il un effet sensible sur la capacité des nouveaux fournisseurs de services concurrentiels à atteindre une stabilité financière? Pourrait-il y avoir un lien entre l'assouplissement des restrictions à l'investissement étranger et une industrie canadienne des télécommunications plus concurrentielle?

Question 6

Modifier les restrictions à l'investissement étranger pourrait-il faciliter le déploiement d'une infrastructure à large bande dans les régions rurales et éloignées?

Question 7

Le Canada devrait-il faire comme d'autres pays et n'appliquer des restrictions qu'aux fournisseurs existants de télécommunications traditionnels?

Question 8

Avec une telle approche, quelles entreprises devraient demeurer propriété canadienne et sous contrôle canadien? Tous les fournisseurs titulaires ou seulement les gros fournisseurs titulaires?

Question 9

Devrait-on maintenir les mêmes limites en matière de propriété et de contrôle, ou devrait-on augmenter la part maximale d'actions avec droit de vote — actuellement de 20 % — pour les sociétés en exploitation, tout en conservant une participation et un contrôle majoritairement canadiens? Quel serait le pourcentage approprié?

Question 10

Devrait-on adopter la formule américaine en matière de licences? Les entreprises de télécommunication devraient-elles toutes être titulaires d'une licence?

Question 11

Le gouvernement pourrait examiner toutes les demandes de transfert de licence et, en cas de regroupement, veiller au maintien de la propriété et du contrôle canadiens. Le cas échéant, comment définir une « grande » entreprise?

Question 12

En cas d'autorisation d'un regroupement, quelles conditions devraient être imposées pour assurer la réalisation des autres objectifs d'intérêt public?

Question 13

Si le gouvernement devait changer les restrictions à l'investissement étranger, y aurait-il lieu de prévoir un délai entre l'annonce des changements et leur entrée en vigueur?

Source : Industrie Canada, *Les restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunication*, document de travail, pp. 6-8.

ANNEXE 4
RÉSUMÉ DES RESTRICTIONS À L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER DANS DIVERS PAYS DE L'OCDE

Australie

Une fois la pleine privatisation terminée, la propriété étrangère dans Telstra sera limitée à 35 %, et la propriété étrangère individuelle à 5 %. La loi dispose que le président et la majorité des administrateurs de Telstra seront citoyens australiens et que le siège de la société, la base de ses activités et son lieu de constitution resteront en Australie. La participation étrangère à l'implantation de nouveaux venus dans le secteur ou aux investissements dans des entreprises existantes nécessite une approbation préalable.

Autriche

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Belgique

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Corée

Les actionnaires étrangers peuvent détenir un maximum de 33 % (20 % pour KT) des actions des fournisseurs de services propriétaires de leurs installations. La participation individuelle est plafonnée à 10 % (15 % pour KT).

Danemark

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Espagne

Une personne physique ou morale, de nationalité espagnole ou étrangère, ne peut contrôler plus de 10 % de Telefonica sans une autorisation administrative préalable.

États-Unis

La participation étrangère au capital d'un titulaire de licence radio est autorisée à hauteur de 20 %. Ce plafond peut être dépassé, sauf si la FCC juge que la participation étrangère n'est pas dans l'intérêt public. Les entreprises de télécommunication ne sont pas visées par cette limite.

Finlande

Aucune restriction à la propriété étrangère.

France

Dans le secteur des communications mobiles, l'investissement direct étranger est limité à 20 %, pour les sociétés à l'extérieur de l'espace économique européen.

Grèce

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Hongrie

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Irlande

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Islande

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Italie

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Japon

La participation étrangère à NTT est plafonnée à 20 % des actions émises.

Luxembourg

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Mexique

Seules les personnes physiques ou morales de nationalité mexicaine peuvent obtenir une concession. La participation étrangère est plafonnée à 49 %, sauf pour les services de téléphonie cellulaire, où elle peut être supérieure, avec l'autorisation de la commission de contrôle des investissements étrangers.

Norvège

La PTO est une société à responsabilité limitée dont l'État doit être actionnaire. Il faut l'approbation du Parlement pour modifier la participation.

Nouvelle-Zélande

Aucun opérateur étranger n'est autorisé à détenir plus de 49 % des actions de Telecom New Zealand, et pour y acquérir une participation supérieure à 10 %, les investisseurs étrangers doivent obtenir l'autorisation du gouvernement. Les actions préférentielles (dites « kiwis ») confèrent à l'État des droits de vote spéciaux qui lui permettent de contrôler la participation maximale de toute entreprise étrangère, ainsi que les transferts de blocs d'actions entre entreprise. Aucune restriction ne touche les autres opérateurs.

Pays-Bas

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Pologne

La participation étrangère est limitée dans le cas des services de télécommunication nationaux et locaux, les services mobiles et la télévision par câble. Cette participation ne peut dépasser 49 %, et la part des votes détenus par l'organisation étrangère et par celles sous contrôle étranger, à l'assemblée générale annuelle des actionnaires, ne doit pas dépasser 49 %. La majorité des membres de la direction et du conseil d'administration doivent être citoyens polonais domiciliés en Pologne. La fourniture de réseaux et services de télécommunication internationaux, ainsi que de réseaux et services de radiocommunication internationale, est réservée aux entreprises à 100 % polonaises. Les restrictions à la participation étrangère sont disparues avec l'entrée en vigueur de la loi sur les télécommunications (1er janv. 2001).

Portugal

Aucune restriction à la propriété étrangère.

République tchèque

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Royaume-Uni

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Suède

Aucune restriction à la propriété étrangère.

Suisse

Aucune restriction à la propriété étrangère. Le gouvernement fédéral doit cependant conserver la majorité des actions de Swisscom.

Turquie

Avec la fin du monopole en 2004, une condition des nouvelles licences sera qu'au moins 51 % du capital soit détenu par des citoyens turcs.

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives des communications de l'OCDE 2001*, Paris, 2001.

ANNEXE 5
LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Ministère de l'Industrie	28/01/2003	12
Michael Binder, sous-ministre adjoint		
Pierre-Yves Boivin, économiste		
Peter Harder, sous-ministre		
Larry Shaw, directeur général, Politique des télécommunications		
Ericsson Canada inc.	29/01/2003	13
Lionel Hurtubise, président		
Peter Minaki, directeur, Relations réglementaires et gouvernementales		
Microcell Télécommunications Inc.		
Ed Giacomelli, directeur général, Rothschild (Toronto)		
Dean Proctor, vice-président, Affaires réglementaires, Microcell Télécommunications inc. et Inukshuk Internet inc.		
André Tremblay, président et chef de la direction		
Rogers AT & T Communications sans fil		
Francis Fox, président, Affaires stratégiques		
Dawn Hunt, vice-présidente, Relations interprestataires et avec le gouvernement		
AT & T Canada	03/02/2003	14
John McLennan, vice-président et chef de la direction		
Chris Peirce, vice-président, Réglementation et Affaires gouvernementales		
« CallNet Enterprises Inc. »		
Jean Brazeau, vice-président principal, Réglementation et Affaires stratégiques		
William Linton, président et chef de la direction		
Ian Scott, vice-président, Affaires gouvernementales		
« Upper Canada Networks »		
Vic Allen, chef de la direction		
Union des consommateurs	04/02/2003	15
Jean Sébastien, analyste en télécommunications		
Xit Télécom		
François Ménard, directeur des projets, Télécommunications		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Association des Compagnies de Téléphone du Québec inc.	05/02/2003	16
Serge Désy, directeur général		
Jean-François Hébert, avocat conseil		
TELUS Corporation		
James Peters, vice-président exécutif, Affaires corporatives et avocat conseil		
Université de Toronto		
Hudson Janisch, professeur, Faculté de droit		
« Alliance Atlantis Communications Inc. »	12/02/2003	17
André Bureau, président, Astral		
Michael MacMillan, président et directeur général		
Jay Switzer, président et chef de la direction, CHUM limitée		
Phyllis Yaffe, chef de la direction		
La Chambre de commerce du Canada		
Michael Murphy, premier vice-président, Politiques		
Daniel Roseman, « Principal, Roseman Associates »		
Université de Waterloo		
David Johnston, président		
La Guilde canadienne des réalisateurs	17/02/2003	19
Grant Buchanan, partenaire		
Organisation de coopération et de développement économiques		
Dimitri Ypsilanti		
« Bell Canada Enterprises »	18/02/2003	20
Bernard Courtois, conseiller exécutif		
Michael Sabia, président		
Dominion Télécom inc.		
Anthony Keenleyside, avocat, McCarthy Tétrault		
« Friends of Canadian Broadcasting »		
Ian Morrison, porte-parole		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Alliance nationale des syndicats en communications	19/02/2003	21
Ron Carlson, vice-président, Administration, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)		
James Kinkaid, Service de la recherche		
Neil Morrison, vice-président, « Telecommunications Workers Union »		
Bruce Murdock, vice-président, Média, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier		
Brian Payne, président, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier		
Université McGill		
Richard Schultz, professeur James McGill, Direction des sciences politiques		
Gouvernement du Royaume-Uni	20/02/2003	22
Claire Durkin, ministère du commerce et de l'industrie		
David Edmonds, directeur d'OFTEL		
Alan Richmond, deuxième secrétaire (Économique), Haut-Commissariat de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord		
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications	24/02/2003	23
David Colville, vice-président, Télécommunications et conseiller, Région de l'Atlantique		
Charles Dalfen, président		
Ministère de l'Industrie		
Konrad von Finckenstein, commissaire à la concurrence		
Association québécoise de l'industrie du disque, du spectacle et de la vidéo	25/02/2003	24
Francine Bertrand-Venne, directrice générale, Société professionnelle des auteurs et compositeurs du Québec (SPACQ)		
Anne-Marie Des Roches, directrice, Affaires publiques, Union des artistes (Uda)		
Solange Drouin, directrice générale et vice-présidente, Affaires publiques		
Lise Lachapelle, directrice générale, Association des réalisateurs et réalisatrices du Québec (ARRQ)		
Yves Légaré, directeur général, Société des auteurs de radio, télévision et cinéma (SARTEC)		
Richard Paradis, Association canadienne des distributeurs et exportateurs de films (ACDEF)		
Claire Samson, présidente-directrice générale, Association des producteurs de films et de télévision du Québec (APFTQ)		

Associations et particuliers	Date	Réunion
SaskTel	25/02/2003	24
Donald Ching, président et chef de la direction		
À titre individuel		
Gerry Shannon, conseiller en commerce international		
Association canadienne de la télévision par câble	26/02/2003	25
Louis Audet, président et chef de la direction, COGECO inc.		
E.S. Rogers, président et chef de la direction, « Rogers Communications Inc. »		
Jim Shaw, chef de la direction, Shaw Communications inc.		
John Tory, président et chef de la direction, « Rogers Cable Inc. »		
Janet Yale, présidente et directrice générale		
Université du Québec à Montréal		
Mathieu Arès, professeur, économie politique internationale, chercheur au Groupe de recherche économique et sécurité de la Chaire Raoul-Dandurand et chercheur au CEIM		
Michèle Rioux, professeure, directrice de recherche au CEIM		
« CanWest Global Communications Corp. »	27/02/2003	26
Leonard Asper, président et chef de la direction		
Geoffrey Elliot, vice-président		
À titre individuel		
Robert Yates, Lemay-Yates associés inc.		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

Un exemplaire des procès-verbaux du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie (*séances n^{os} 27, 28, 29, 30, 31 et 36 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Walt Lastewka, député

OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Contexte

Le gouvernement libéral, largement financé par les télécommunicateurs, a confié au Comité le mandat d'étudier les restrictions à l'investissement étranger dans les télécommunications.

Les recommandations adoptées par le comité ne règlent pas les difficultés rencontrées par l'ensemble des télécommunicateurs, sont contraires aux intérêts des consommateurs et des travailleurs québécois et constituent une démission face à la protection de l'espace culturel canadien et québécois. Pour ces raisons, le Bloc Québécois s'oppose à toute augmentation de la participation étrangère dans les entreprises de télécommunication. Nous croyons que la libéralisation de la propriété est une solution inappropriée. Les problèmes de l'industrie dépassent largement la question de la propriété.

Souveraineté culturelle

Nous nous opposons à la levée du *statu quo* car nous croyons que la déréglementation de la propriété éroderait irrémédiablement la capacité des autorités à réglementer la diffusion de contenu local.

Nous constatons que le contrôle de la propriété a permis de maintenir des exigences de contenu qui ont bien servi les entreprises culturelles au Québec et au Canada. Nous croyons que cet encadrement doit être maintenu et qu'il ne peut surtout pas être étudié en vase clos en faisant abstraction de l'avis du comité permanent du Patrimoine.

Les députés du Bloc Québécois s'étonneront toujours d'avoir à rappeler aux parlementaires des autres formations politiques, particulièrement ceux en provenance du Québec, que la souveraineté culturelle doit être jalousement protégée et non diluée.

Une industrie mal aimée par le gouvernement fédéral

Les consultations menant à la production de ce rapport ont permis de faire un premier bilan des enjeux auxquels sont confrontées les entreprises de télécommunication :

- Endettement
- Érosion de la capitalisation boursière
- Chute des investissements

- Réglementation inadéquate
- Etc.

Le Bloc Québécois est sensible aux doléances des télécommunicateurs. Nous croyons qu'il est nécessaire de revoir l'intervention de l'activité gouvernementale face à cette industrie afin de stimuler l'innovation et la concurrence.

Par contre, le Bloc Québécois ne croit pas que la déréglementation de la propriété et l'arrivée de capitaux étrangers permettraient de résoudre les malaises qui rongent l'industrie.

À court terme, l'ajout de capitaux nouveaux, sans modification des conditions d'accès aux réseaux des entreprises titulaires, permettrait, au mieux, d'éponger les dettes des télécommunicateurs et, au pire, favoriserait une guerre des prix malsaine. En effet, les entreprises titulaires, qui sont toujours en situation de monopole, résisteraient sans doute aux assauts des nouveaux concurrents en coupant momentanément les prix et en investissant massivement dans la publicité et les promotions de reconquête des consommateurs. En bout de ligne, ces nouveaux capitaux forceraient les télécommunicateurs à investir démesurément dans la mise en marché et ce, au détriment de la R&D et des investissements en infrastructure.

Protection des consommateurs

Les recommandations du comité ne correspondent pas aux intérêts des consommateurs. Rappelons d'ailleurs que :

- L'Union des consommateurs, entendue le 4 février 2003 proposait de maintenir les restrictions à la propriété étrangère. L'Union craint une baisse de la qualité du service.
- Un sondage Decima réalisé en décembre 2002 révélait que 72% des consommateurs s'opposent à tout changement permettant d'augmenter la propriété étrangère dans les entreprises de média et de télécommunication.

Le Bloc Québécois ne croit pas que la déréglementation de la propriété réponde aux besoins des consommateurs qui recherchent, en priorité :

- De justes prix à la consommation et
- Un accès aux technologies

Les députés du Bloc Québécois constatent que le CRTC, particulièrement en régions périphériques, n'a pas su permettre un accès démocratique aux technologies de communications. Il est permis de croire que la libéralisation de la propriété érodera encore plus la capacité du CRTC à réglementer l'industrie.

Protection des travailleurs

L'augmentation des intérêts étrangers dans le secteur des communications se traduira par un recul en matière d'emploi. Divers témoignages, rejetés par la majorité libérale, ont pourtant soutenu cette thèse :

- L'Alliance nationale des syndicats en communications, représentant les employés d'entreprises telles qu'Aliant, Bell Canada, Manitoba Telecom Services, Sasktel, Telus et AT&T Canada, estime que « la centralisation des services et des réseaux essentiels déplacera les emplois au sud de la frontière »[1].
- Pour l'Union des consommateurs, « la dilution de la propriété canadienne a pour corollaire une réorganisation des entreprises qui encouragera aux alliances stratégiques Nord-Sud en vue de réaliser des gains de productivité. Compte tenu du type de services offerts en téléphonie, il s'agit d'un domaine particulièrement sensible à la délocalisation des activités. »[2]

Le Bloc Québécois ne saurait inciter le gouvernement fédéral à engager les milliers de travailleurs de l'industrie des télécommunications sur une avenue parsemée d'incertitudes.

Protection du marché des télécommunicateurs canadiens et québécois

Les règles relatives à l'investissement étranger font l'objet de négociations à l'OMC. Les négociations touchant les télécommunications doivent se terminer d'ici 2005.

Il nous apparaît tout à fait aberrant qu'un comité parlementaire recommande, à ce stade-ci des négociations multilatérales, un assouplissement de la position canadienne sans avoir obtenu les garanties de réciprocité de nos partenaires. En ce sens, nous croyons que le présent rapport affaiblira la position de négociation du Canada. En conséquence, nous partageons l'opinion exprimée par certains télécommunicateurs, dont BCE, qui réclament une approche prudente. Le Canada ne doit pas abattre ses cartes avant que les négociations en cours n'aboutissent.

Le Bloc Québécois souhaite que les recommandations 4 et 1 du rapport soient mises en place rapidement en permettant aux membres du comité du Patrimoine canadien de participer au comité mixte.

---

1 Communiqué de presse du 19 février 2003.

2 Mémoire déposé par l'Union des consommateurs.

Conclusion

Au Canada, la « déréglementation » n'a jamais eu lieu. Depuis que l'on a introduit la concurrence dans l'interurbain, jamais l'activité du CRTC n'a été aussi intense[3]. L'autorité réglementaire a dû, par exemple, établir les paramètres d'interconnexion entre les réseaux des entreprises titulaires et ceux des nouveaux venus et veiller au respect de ces paramètres. À notre avis, il serait plus juste de parler d'une période de «re-réglementation» où le CRTC a tenté d'introduire la concurrence dans les télécommunications en instaurant un régime asymétrique devant permettre aux nouveaux venus de concurrencer les monopoles locaux. Le Bloc Québécois fait un constat d'échec de cette politique qui aura donné le pire des deux mondes aux consommateurs et investisseurs canadiens et québécois :

- Alourdissement du cadre réglementaire
- Ralentissement de la pénétration des technologies de communication en région, malgré les promesses des plans d'amélioration de service.
- Fin de l'interfinancement et hausse des tarifs du service de base
- Affaiblissement des entreprises titulaires, sans gains véritables du côté de la concurrence
- Ralentissement des investissements dans le domaine de la recherche et du développement.

Le Bloc Québécois croit que la réduction des restrictions aux investissements étrangers ne ferait qu'accélérer ces phénomènes et éroderait la capacité de protéger la culture canadienne et québécoise. C'est pourquoi nous nous dissocions de ce rapport.

Paul Crête, député de Kamouraska—Rivière-du-Loup-Témiscouata—Les Basques
Porte-parole pour le Bloc Québécois en matière d'Industrie

---

[3] Kevin G. Wilson : « Du monopole à la compétition : la déréglementation des télécommunications au Canada et aux Etats-Unis », Université du Québec — Télé-université, Sainte-Foy, 1999.

OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE

Restrictions à l'investissement étranger s'appliquant aux entreprises de télécommunication

Brian Masse, député
Porte-parole du NPD en matière d'industrie, de sciences et de technologie
Avril 2003

« Commencer par une telle révision (sur les restrictions à la propriété étrangère) est comme vouloir réparer quatre pneus crevés de votre voiture en remplissant le réservoir d'essence. À moins de régler le vrai problème, celui qui empêche d'avancer, vous n'irez nulle part. Plus de capital étranger ne fera pas avancer la concurrence. Il ne va pas égaliser le terrain de jeu. »

William Linton, Call-Net Enterprises Inc.

Le ministre de l'industrie, Allan Rock, a demandé au Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie d'examiner la question des restrictions canadiennes à l'investissement étranger direct (IED) dans le secteur des télécommunications. Selon certains, il y a déséquilibre entre l'investissement dans le secteur et la politique publique du Canada en matière de souveraineté, créant ainsi des obstacles à l'innovation et à la croissance dans le secteur.

Dans le cadre de cette étude, le Comité a entendu plusieurs témoins et produit son rapport. Je ne puis appuyer les recommandations du rapport car il n'a pas été démontré suffisamment que la levée des restrictions à l'IED rétablira l'équilibre dans le secteur des télécommunications. En outre, de nombreux témoins ont indiqué que l'industrie dans son ensemble a un urgent besoin d'une étude plus détaillée avant que puisse être prise toute décision qui pourrait avoir des effets irréversibles sur l'industrie et les consommateurs canadiens. De plus, il ressort clairement des témoignages qu'il n'y a pas de consensus sur cette question particulière, et qu'une étude plus large s'impose. Ironiquement, dans une de ses recommandations, le Comité propose d'approfondir l'étude, mais ***après*** la levée des restrictions à l'IED. À mon avis, c'est mettre la charrue devant les bœufs, et voici à cet égard nos recommandations dissidentes que nous vous soumettons pour examen.

Liste de recommandations dissidentes

1. **Que le gouvernement du Canada ordonne à un comité de la Chambre des communes d'entreprendre une étude détaillée de la structure de gouvernance des secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion au Canada, notamment pour analyser la question de la convergence technologique. L'étude devrait porter au moins sur les points suivants :**

   (a) **la réglementation régissant le secteur des télécommunications au Canada, afin de déterminer la relation qui existe entre celui-ci et les facteurs suivants : situation de monopole, concurrence, contrôle étranger direct sur la propriété, entreprises de radiodiffusion, établissement des prix à la consommation, emploi et souveraineté nationale;**

   (b) **démarches que le gouvernement fédéral pourrait adopter pour faciliter davantage la diffusion sur large bande dans les régions rurales et éloignées;**

   (c) **rôle des ministères fédéraux (Industrie Canada et Patrimoine canadien);**

   (d) **compétence et mandat du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC).**

2. **Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les télécommunications* pour exiger qu'elle fasse à tous les cinq ans l'objet d'un examen par un comité parlementaire.**

Les technologies de l'information et des communications ont toujours joué un rôle primordial dans l'élaboration de la politique sociale, de la politique économique et de la politique publique. Depuis plusieurs années, les Canadiens voient naître et reçoivent un certain nombre de services qui ont une incidence considérable dans leur vie personnelle et professionnelle. Plus récemment, l'évolution rapide de la technologie a compliqué les relations entre les lois, la réglementation et les responsabilités des ministères. Malgré tous ces facteurs, bien des témoins ont reconnu que le Canada est un chef de file mondial pour ce qui est de la disponibilité des services, des possibilités et des prix offerts aux consommateurs.

« D'abord, je voudrais rappeler un commentaire de M. Sabia de BCE, alors qu'il a comparu devant ce comité la semaine dernière. M. Sabia a dit, et je suis d'accord, « Le Canada a bien fait les choses ».

Donald Ching, président et directeur général de Sasktel

Le véritable objectif de l'étude du comité, c'est de mesurer l'IED et les intérêts nationaux : toutefois, bien des témoins ont traité de l'aspect philosophique de la levée des restrictions et de la relation à établir avec une concurrence accrue et l'injection rapide de capitaux. Je rappelle que plusieurs témoins se sont dit préoccupés par d'autres questions auxquelles l'industrie fait face. Pour déterminer comment il faut lever les restrictions à l'IED, il faut examiner plusieurs questions fondamentales et y répondre :

- Y a-t-il un déséquilibre dans la politique publique du Canada qui compromettrait l'accès au capital dans des intérêts nationaux?
- La levée des restrictions à l'IED corrigera-t-elle ce déséquilibre?
- Une augmentation de l'IED peut-elle améliorer la souveraineté nationale?
- L'augmentation de l'IED améliore-t-elle l'accès aux régions rurales et éloignées?
- La levée des restrictions entraînera-t-elle l'injection de nouveaux capitaux et, si oui, cela fera-t-il une différence suffisante pour l'industrie?
- L'élimination complète des restrictions est-elle le seul moyen d'accéder davantage aux capitaux?
- Les consommateurs profiteront-ils de prix réduits?

Qu'arrivera-t-il si la levée des restrictions à l'IED n'engendre que de l'incertitude qui aurait pour effet de compliquer ou d'empirer la situation actuelle de l'industrie. Voici d'autres questions sur la levée des restrictions à l'IED qui méritent une analyse plus poussée :

- Les Canadiens perdront-ils la maîtrise sur une part très importante de l'infrastructure?
- Le Parlement aura-t-il fait des changements dans l'industrie avant que celle-ci soit pleinement évaluée?
- Sera-t-il impossible ou fiscalement improbable que le Parlement puisse revenir sur ces changements si de nouvelles recommandations devaient résulter d'une étude détaillée?
- Avec la levée des restrictions, sera-t-il plus compliqué d'investir sachant que la Chambre et le Sénat étudieront la question plus à fond?

- Cette démarche axée sur l'IED nuit-elle davantage à l'industrie et a-t-elle une incidence néfaste sur les consommateurs et la culture canadienne?

- La question porte-t-elle vraiment sur le **contrôle**, puisqu'il n'y a actuellement aucune restriction concernant l'investissement étranger sans droit de vote?

Opinion dissidente concernant les recommandations du Comité

Malgré plusieurs propositions de rechange à la levée immédiate des restrictions à l'IED, il est recommandé au gouvernement du Canada dans le présent rapport d'éliminer toutes les exigences à l'égard de la propriété canadienne. Cette approche expose l'ensemble de notre infrastructure des télécommunications au reste du monde et pourrait mener à la disparition complète d'entreprises contrôlées par des intérêts canadiens. En outre, elle ne tient aucunement compte du fait que, dans bien des sociétés canadiennes, les options d'IED avec droit de vote n'ont pas atteint leur nombre limite et pourraient encore devenir plus nombreuses dans le contexte juridique actuel.

De plus, cette approche ne tient pas compte des conséquences d'une telle décision concernant la souveraineté nationale, la protection des consommateurs, l'emploi et la relation entre la prise d'une telle mesure et la conduite d'une étude plus détaillée comme il est proposé dans les recommandations contenues dans le présent rapport. Ce que nous savons, c'est que les Canadiens sont préoccupés par cette question :

« Les Canadiens sont contre un accroissement de la propriété étrangère. Selon un sondage Decima, 72 % des Canadiens sont opposés aux modifications que certains envisagent et défendent. »

M. Brian Payne, Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier

Pour ces raisons et d'autres, il est à mon avis primordial de ne pas modifier la réglementation de l'IED d'une manière isolée.

En plus des questions susmentionnées, plusieurs autres méritent d'être mentionnées et analysées plus à fond : accès aux capitaux, concurrence loyale, accords de partage de l'infrastructure, nouveaux venus et participants actuels, stratégies commerciales et bien d'autres questions d'ordre culturel. Le simple fait que bien des entreprises, représentants de l'industrie, experts, organismes, universitaires et organismes gouvernementaux ont soulevé diverses questions dans des contextes fort différents justifie un examen approfondi d'un actif national avant d'envisager la solution la plus radicale : éliminer complètement les restrictions à l'IED.

En conclusion, je ne crois pas que l'interdiction immédiate de l'IED mette fin au processus ou au débat mais, suscitera plutôt un examen plus détaillé des questions prioritaires auxquelles l'industrie fait face. Comme disait Alexander Graham Bell, ***« Lorsqu'une porte se ferme, une autre s'ouvre; mais nous contemplons si***

longtemps et avec tant de regret la porte fermée que nous ne voyons pas celles qui nous sont ouvertes. » Le Comité n'a pas travaillé inutilement; il a plutôt ouvert une porte plus grande dont nous devons ***d'abord*** franchir le seuil. Cela en soi entraînera des améliorations qui permettront aux compagnies d'attirer des capitaux à moindre coût comme M. Leonard Asper l'a indiqué dans son témoignage : ***« C'est pourquoi il suffirait que le marché soit perçu comme plus ouvert pour inciter Can West et d'autres compagnies ayant des visées internationales à entreprendre ce genre de pourparlers avec des compagnies internationales qui peuvent compter sur un cours du marché ou une monnaie plus forte. »***

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 8 avril 2003
(*Séance n° 36*)

Le Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 30, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Walt Lastewka, président.

Membres du Comité présents: Larry Bagnell, Paul Crête, Walt Lastewka, Serge Marcil, Brian Masse, Dan McTeague, L'hon. Gilbert Normand, James Rajotte et Brent St. Denis.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Lalita Acharya, Geoffrey P. Kieley et Dan Shaw, attachés(e) de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité poursuit l'examen des restrictions à l'investissement étranger dans les entreprises de télécommunication.

Il est convenu, — Que le projet de rapport (tel que modifié) soit adopté.

Ordonné, — Que le président dépose le troisième rapport (tel que modifié) à la Chambre dans les plus brefs délais.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale à son rapport dans les cent-cinquante (150) jours.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter, au besoin, des corrections d'ordre typographique ou des révisions sans modifier la substance du projet de rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que 1,000 copies du rapport soient imprimées en anglais et en français en format tête-bêche.

Il est convenu, — Qu'un Communiqué de presse soit émis.

Il est convenu, — Qu'une conférence de presse se tienne le lundi 28 avril 2003, à 15 h 30 suite au dépôt du rapport en Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes et/ou complémentaires en annexe au présent rapport, immédiatement après la signature du président.

Il est convenu, — Que le texte des opinions dissidentes et/ou complémentaires soit limité à 3 pages au plus.

Il est convenu, — Que toute opinion dissidente et/ou complémentaires soit reçue par le greffier au plus tard le vendredi 11 avril 2003 à 12 h 00.

Il est convenu, — Que le budget proposé de 12,000$ soit adopté et que le président présente ledit budget au sous-comité des budgets de Comité du Comité de Liaison.

À 17 h 38, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Jean-François Pagé